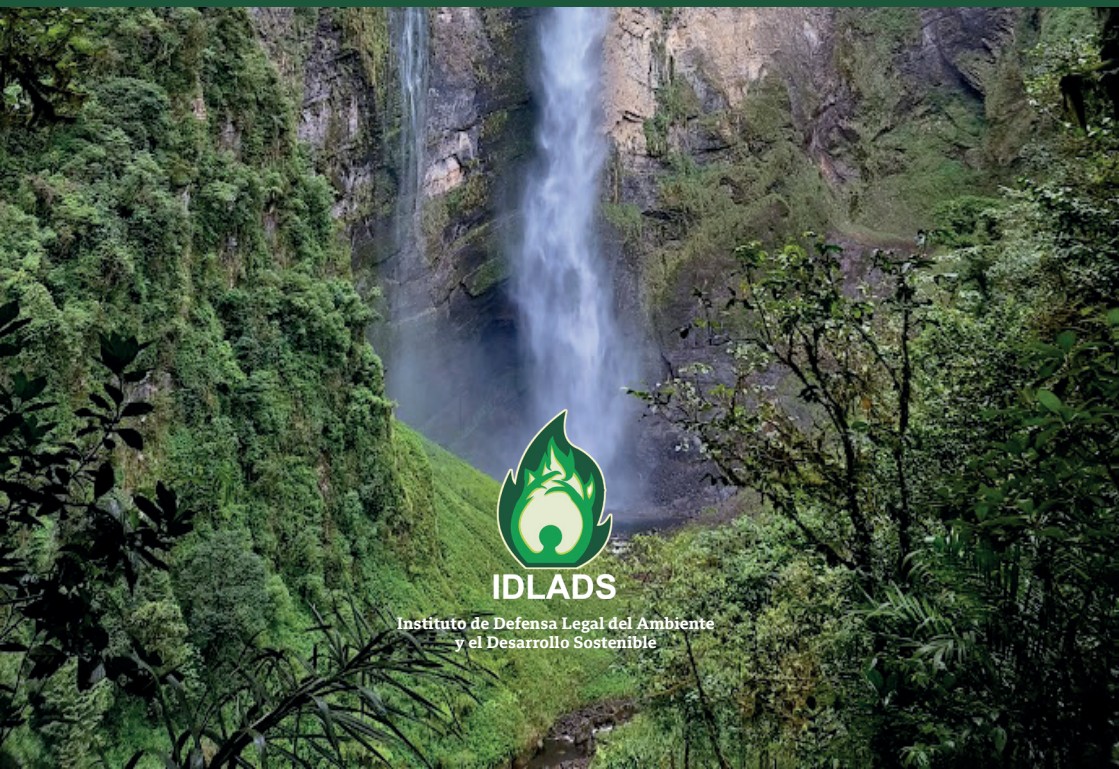


La Justicia Climática en el Perú

Litigio estratégico por el cumplimiento de medidas para enfrentar la emergencia climática



IDLADS
Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible

La Justicia Climática en el Perú. Litigio estratégico por el cumplimiento de medidas para enfrentar la emergencia climática

Henry Oleff Carhuatocto Sandoval

Henry Oleff Carhuatocto Sandoval
Doctor en Derecho y CC.PP.

La Justicia Climática en el Perú

Litigio estratégico por el cumplimiento de medidas para enfrentar la emergencia climática

IDLADS
Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible

© **La Justicia Climática en el Perú. Litigio estratégico por el cumplimiento de medidas para enfrentar la emergencia climática**

IDLADS PERÚ – Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú

Dirección: Av. Tingo María N° 495, Breña, Lima – Perú
Correo electrónico: instituto@idladsperu.org.pe
Web: www.idladsperu.org.pe

Autor:
Henry Oleff Carhuatocto Sandoval

EDITORIAL: IDLADS PERÚ

Noviembre 2026
Impreso en Lima-Perú

Todos los derechos reservados. Esta obra está protegida por el Decreto Legislativo N.° 822, Ley sobre el Derecho de Autor, y por la Decisión 351 de la Comunidad Andina. Queda prohibida su reproducción total o parcial, su comunicación pública, distribución, traducción, adaptación o cualquier otra transformación, por cualquier medio o procedimiento, impreso, electrónico, digital o de otra índole, sin autorización previa y por escrito del autor.
Se permiten las citas breves con fines de estudio, crítica o investigación, siempre que se indiquen el nombre del autor y la fuente, conforme al artículo 44 del Decreto Legislativo N.° 822.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-15165

Índice

Introducción 11

Los perros de la sequía 11
Una emergencia con fecha de vencimiento 12
Cuatro mandatos, cuatro procesos, tres sentencias 14
El cauce procesal: qué se pide cuando se pide cumplir 15
Las lentes del análisis 16
Del código a la herida: la novela y el cine como prueba 19
El contexto internacional que cambió mientras se litigaba 20

Capítulo I. Electromovilidad y descarbonización del transporte urbano

I. El caso 23
1.1. El mandato 23
1.2. El requerimiento y la demanda 24
1.3. La defensa del Estado y la sentencia de primera instancia 24
1.4. La apelación 25
1.5. La sentencia de segunda instancia 26
1.6. La «banalidad administrativa» como categoría de análisis 27

II. Impacto en la ciudad: el aire como frontera social 28
2.1. Lo que se respira en Lima 28
2.2. La violencia que no tiene autor 29
2.3. El transporte público como derecho 30

III. Justicia climática: quién paga la transición 30
3.1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas 30
3.2. Lo que enseña Chile 31

IV. Ecología política: la disputa detrás del trámite 32
4.1. Un conflicto distributivo 32
4.2. La hipótesis de la captura 32
V. Derecho a la ciudad: moverse para existir 33
5.1. La ciudad como escenario de disputa 33
5.2. La sentencia como reconocimiento del derecho a la ciudad 33
VI. Teoría de la justicia: principios aplicados 33
6.1. El principio de diferencia 33
6.2. Justicia como participación 34
6.3. Justicia entre generaciones 34

Capítulo II. Gobernanza forestal y control de la deforestación

I. El caso 35
1.1. El mandato 35
1.2. Las partes 36
1.3. La demanda y su prueba reina 36
1.4. La defensa del Estado 37
1.5. Las sentencias 37
1.6. La ejecución 38
II. Impacto territorial: la Amazonía como frontera 38
2.1. La magnitud de la pérdida 38
2.2. Los pueblos indígenas como guardianes sin título 39
2.3. La tala ilegal 40
III. Justicia climática: el bosque como infraestructura común 40
3.1. Un bien que trasciende fronteras 40
3.2. Justicia epistémica 41
IV. Ecología política: extractivismo y despojo 42
4.1. Frontera de commodities y colonialismo interno 42
4.2. Acumulación por desposesión 42
V. Derecho al territorio: más allá de la propiedad 43
5.1. Territorio indígena y propiedad civil 43
5.2. Consulta y gobernanza 43
VI. Teoría de la justicia: generaciones, capacidades y reconocimiento 44

6.1. El ahorro justo 44
6.2. Capacidades amenazadas 44
6.3. Justicia como reconocimiento y representación 44

Capítulo III. El precio del carbono: ¿instrumento de justicia o dispositivo de mercado?

I. El caso 45
1.1. El mandato 45
1.2. El requerimiento y el proceso 46
1.3. La defensa del MEF y sus límites 46
II. Impacto: ¿quién emite y quién sufre? 47
2.1. El perfil de emisiones del Perú 47
2.2. Vulnerabilidad diferenciada 47
III. Justicia climática: el diseño decide 48
3.1. Quien contamina paga, pero no todos contaminan igual 48
3.2. Dos lecciones del Norte 48
IV. Ecología política: el carbono como mercancía 49
4.1. La ficción de la equivalencia 49
4.2. Despolitizar la pregunta 49
V. Derecho a la ciudad: metabolismo y movilidad 50
5.1. La ciudad que consume y desecha 50
5.2. Precio sin alternativas es castigo 50
VI. Teoría de la justicia: umbrales y azar 51
6.1. Bienes y capacidades 51
6.2. La lotería geográfica 51

Capítulo IV. Epidemiología del Antropoceno: el cambio climático como crisis sanitaria

I. El caso: del juzgado que absolvió a la Sala que ordenó cumplir 53
1.1. El mandato, en su letra 53
1.2. El requerimiento y la sentencia de primera instancia 54
1.3. Crítica: la normalización de la ineficacia 55
1.4. La apelación: tres años de coordinaciones 56

1.5. La sentencia de segunda instancia 56
1.6. El voto singular: un alegato a favor de la vida 59
1.7. Lo que la sentencia deja por resolver 59
1.8. La Oroya: lo que cuesta no ejecutar 61

II. Impacto: el clima entra al consultorio 61

2.1. Dengue: el mosquito que llegó a la capital 61
2.2. Calor, nutrición y muerte evitable 62

III. Justicia climática: la salud como derecho 63

3.1. El derecho a la salud en tiempos de emergencia climática ... 63
3.2. Justicia entre generaciones 64

IV. Ecología política: la salud como campo de disputa 64

4.1. Determinantes sociales, determinantes climáticos 64
4.2. Zonas de sacrificio 64

V. Derecho a una ciudad saludable 65

5.1. Diseño urbano y salud 65
5.2. Salud mental y crisis climática 65

VI. Teoría de la justicia: capacidades y salud 66

6.1. La salud como capacidad central 66
6.2. Una sola salud 66

Conclusiones 69

I. Lo que muestran los cuatro casos 69
II. Lecciones para el litigio estratégico 71
III. Agenda 73

3.1. Ejecutar lo ganado 73
3.2. Los mandatos que esperan 73
3.3. Más allá de los tribunales 74

IV. Reflexión final: cuando vuelva la lluvia 74

Referencias 77

Introducción

Los perros de la sequía

En 1939, desde el destierro chileno, Ciro Alegría publicó en Santiago *Los perros hambrientos*.[1] La novela transcurre en la sierra norte del Perú, entre pastores, chacras y una hacienda. Durante su primera mitad todo es promesa: llueve a tiempo, los rebaños crecen y los perros de la familia Robles cuidan las ovejas con una lealtad casi humana. Luego deja de llover. La sequía se vuelve el verdadero protagonista, seca las sementeras y mata plantas, animales y personas. Los campesinos, acorralados, echan a sus propios perros porque ya no tienen qué darles. Y cuando bajan a pedir el grano que el hacendado guarda en sus trojes, don Cipriano se los niega.

Esa novela contiene una lección que la economía tardó cuarenta años en formular. Amartya Sen, al estudiar las grandes hambrunas del siglo XX, mostró que la gente no muere de hambre porque falte comida, sino porque pierde el acceso a ella: el hambre es un problema de títulos, de quién tiene derecho a qué, y no solo de cosechas.[2] En la hacienda hay grano. Lo que no hay es una obligación de abrir la troje. La sequía la pone el clima; el hambre la pone el poder. Este libro trata de esa diferencia, trasladada a la época del

1 Alegría C. Los perros hambrientos. Santiago de Chile: Zig-Zag; 1939. Sobre la obra y su argumento, véase Prendes Guardiola M. Los perros hambrientos, de Ciro Alegría. Castellano Actual [Internet]. Piura: Universidad de Piura; 19 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.udep.edu.pe/castellanoactual/los-perros-hambrientos-de-ciro-alegria/

2 Sen A. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press; 1981. cap. 1. Disponible en: https://doi.org/10.1093/0198284632.001.0001

calentamiento global. El Estado peruano tiene la norma, el diagnóstico y el plazo, y mantiene cerrada la troje de las medidas que él mismo se ordenó.

La comparación no es un adorno literario. Mientras se cerraba esta edición, el Perú volvía a mirar al Pacífico con inquietud. En mayo de 2026, la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (ENFEN) mantenía la alerta de El Niño costero y estimaba que el evento podría persistir hasta enero de 2027.[3] En agosto, un investigador del SENAMHI explicaba que, si se consolidaba un Niño global muy fuerte, sus efectos se manifestarían «con escasez de lluvias y sequía en la sierra central y sur del Perú», mientras la costa norte recibiría lluvias intensas.[4] Es el doble rostro de un mismo océano: el huaico en la quebrada y la sed en la puna. La novela no nombra al Niño, ni le hace falta. Su sequía es la de siempre en los Andes, la que regresa con la variabilidad del Pacífico y que el calentamiento global amenaza con agravar. Lo nuevo no es la sequía. Lo nuevo es que ahora existe un decreto que obliga al Estado a prepararse, y un Estado que no lo cumple hasta que un juez se lo ordena.

Una emergencia con fecha de vencimiento

El Estado peruano declaró la emergencia climática y después se sentó a esperar. Este libro cuenta lo que ocurrió en ese intervalo, entre la palabra escrita en el diario oficial y el silencio de los ministerios, y lo que pasó cuando una organización de la sociedad civil llevó ese silencio ante los jueces. La tesis es simple de enunciar y difícil de refutar: una emergencia que no se cumple deja de ser una política pública y se convierte en una forma de violencia

3 RPP Noticias. ENFEN mantiene alerta por El Niño costero y advierte posibles impactos hasta 2027 [Internet]. Lima; 2 de mayo de 2026. Se refiere al Comunicado Oficial ENFEN N.° 8-2026. Disponible en: https://rpp.pe/peru/actualidad/enfen-mantiene-alerta-por-el-nino-costero-y-advierte-posibles-impactos-hasta-2027-noticia-1686644

4 Silva R. Lluvias en la costa y sequía en la sierra: el posible escenario del Niño costero en el Perú según investigador del Senamhi. Infobae [Internet]. 17 de agosto de 2026. Declaraciones de Nelson Quispe, investigador científico del SENAMHI. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2026/08/17/lluvias-en-la-costa-y-sequia-en-la-sierra-el-posible-escenario-del-nino-costero-en-el-peru-segun-investigador-del-senamhi/

administrativa, y la acción de cumplimiento es hoy la herramienta procesal más directa para obligar al Estado a tomarse en serio sus propias palabras.

El Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2022. Su artículo 1 declara «de interés nacional la emergencia climática nacional, a fin de ejecutar con carácter de urgencia medidas» de acción climática alineadas con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional al 2030.[5] La norma no se quedó en la declaración. Su artículo 3, titulado «Acciones prioritarias para la emergencia climática», ordena que «en el marco de la emergencia climática, se deben realizar las siguientes acciones prioritarias en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días hábiles, contado a partir de la entrada en vigor de la presente norma».[6] A continuación vienen once numerales con destinatarios, verbos y tareas: el Ministerio del Ambiente, la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego junto con el SERFOR, los gobiernos regionales y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

La norma entró en vigor el 26 de enero de 2022, al día siguiente de su publicación, como manda el artículo 109 de la Constitución. Ciento ochenta días *hábiles* contados desde entonces, descontando sábados, domingos y feriados nacionales, se agotaron hacia el 12 de octubre de 2022. La fecha del 24 de julio de 2022, que aparece en las demandas y que algunos pronunciamientos judiciales repitieron, corresponde al cómputo en días calendario. El error no favorece a ninguna entidad: cuando IDLADS PERÚ envió sus requerimientos, en abril de 2024, el plazo llevaba vencido año y medio con cualquiera de los dos cálculos.

---

5 Perú. Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM, Decreto Supremo que declara de interés nacional la emergencia climática. Diario Oficial El Peruano [Internet]. 25 de enero de 2022 [citado 7 de octubre de 2026]. Art. 1. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/

6 Perú. Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM, op. cit., art. 3, encabezado. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/

Cuatro mandatos, cuatro procesos, tres sentencias

En 2024, IDLADS PERÚ eligió cuatro de esos mandatos y los convirtió en procesos de cumplimiento. El criterio de selección fue jurídico antes que temático: se buscaron obligaciones con destinatario identificado, conducta determinada y plazo vencido, es decir, mandatos que pudieran pasar el filtro que el Tribunal Constitucional fijó hace dos décadas para este proceso.

El primero apuntó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que según el numeral 3.11 debía proponer la actualización del Reglamento Nacional de Vehículos para promover el ingreso de vehículos eléctricos, híbridos y accionados con hidrógeno verde, y diseñar mecanismos de promoción de la electromovilidad con énfasis en el transporte urbano. El segundo se dirigió al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y al SERFOR, obligados por el numeral 3.9 a priorizar medidas de gobernanza forestal para reducir la deforestación hasta en un 30 % al 2030, mediante ocho acciones concretas. El tercero recayó sobre el Ministerio de Economía y Finanzas, al que el numeral 3.6 encargó evaluar, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, los instrumentos apropiados para la determinación del precio del carbono. El cuarto se dirigió al Ministerio de Salud, destinatario del numeral 3.4.

Tres de los cuatro procesos terminaron con sentencia fundada. La Primera Sala Constitucional de Lima ordenó cumplir al MTC en agosto de 2025; el Quinto Juzgado Constitucional y la Tercera Sala Constitucional hicieron lo propio con el MIDAGRI y el SERFOR ese mismo año; y el 5 de mayo de 2026, la Primera Sala revocó la sentencia que había absuelto al MINSA y le ordenó aprobar, en diez días, los lineamientos que debía tener listos desde 2022.[7]

El camino no fue recto, y eso también es un hallazgo. En dos de los cuatro casos, el juez de primera instancia aceptó que coordinar era lo mismo que cumplir. En ambos, la Primera Sala respondió con la misma pregunta y la misma respuesta: si hay alguna duda semántica en el mandato, y que obviamente

7 Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima. Resolución N.° 4, Exp. N.° 04507-2024-0-1801-JR-DC-03 (IDLADS PERÚ c. Ministerio de Salud). Lima; 5 de mayo de 2026. Notificada mediante cédula electrónica N.° 75345-2026-SP-DC, el 16 de octubre de 2026. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

no la hay. Entender por qué el mismo decreto fue leído de modos opuestos, y cómo una sala terminó construyendo una línea jurisprudencial, es una de las tareas de este libro.

El cauce procesal: qué se pide cuando se pide cumplir

El artículo 200, inciso 6, de la Constitución creó la acción de cumplimiento contra la autoridad o el funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Durante años, su procedencia estuvo gobernada por el precedente del caso Villanueva Valverde, que exige que el mandato sea vigente, cierto y claro, no sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, de ineludible y obligatorio cumplimiento, e incondicional.[8] Ese filtro, aplicado con rigidez, permitió a muchas entidades convertir cualquier necesidad de coordinación en «controversia compleja» y salir indemnes.

El Nuevo Código Procesal Constitucional cambió la gramática del proceso. Su artículo 66 dispone que, cuando el mandato sea genérico o poco claro, el juez lo interpreta y «entra a resolver el fondo del asunto»; y que, cuando esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, el juez «aplica una mínima actividad interpretativa para superar la controversia» y, de ser necesario, «una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato».[9] La complejidad dejó de ser una puerta de salida y pasó a ser una tarea del juez.

El Tribunal Constitucional ordenó ese tránsito en la Sentencia 107/2025, recaída en el Expediente N.° 04745-2022-PC/TC, dictada por el Pleno el 27 de febrero de 2025 en el proceso que siguió Ceprodeldesa Perú contra la Autoridad Nacional del Agua. El Tribunal no derogó Villanueva Valverde: sostuvo que el Nuevo Código lo modifica en parte y estableció como precedente vinculante

8 Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. N.° 0168-2005-PC/TC (caso Maximiliano Villanueva Valverde) [Internet]. Lima; 29 de setiembre de 2005. F. j. 14. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00168-2005-AC.html

9 Perú. Ley N.° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional. Diario Oficial El Peruano. 23 de julio de 2021. Art. 66, incisos 1, 2.1 y 2.2. Texto consolidado del Congreso de la República. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Texto_Consolidado/31307-TXM.pdf

el fundamento 17, que obliga a leer ambos cuerpos de reglas a la vez. Allí se mantiene que «en todo proceso de cumplimiento se debe contar con un mandato vigente», pero se añade que, ante controversia compleja, «se aplicará una mínima actividad interpretativa para superar la controversia».[10] Es el marco con el que trabajaron las salas que fallaron a favor de la emergencia climática, y el que olvidaron los juzgados que, en primera instancia, la dejaron sin tutela.

El Código agrega dos piezas que importan para lo que sigue. El artículo 69 exige que el demandante haya reclamado antes, «por documento de fecha cierta», y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes. El artículo 72 manda que la sentencia fundada fije «el plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días», y ordene investigar responsabilidades penales o disciplinarias «cuando la conducta del demandado así lo exija».[11] Con esas reglas se juega cada uno de los capítulos.

Las lentes del análisis

Un expediente cuenta lo que se pidió y lo que se resolvió. No cuenta quién respira el humo, quién pierde el bosque ni quién llega último al hospital. Por eso cada capítulo sale del expediente y mira el territorio con cinco lentes, que se usan en la medida en que el caso las necesita.

La primera es la justicia ambiental y climática. La literatura contemporánea ya no la reduce a un problema de reparto. David Schlosberg mostró que los movimientos por la justicia ambiental reclaman a la vez una distribución equitativa de cargas y beneficios, el reconocimiento de los grupos afectados, su participación en las decisiones y la protección de las capacidades que hacen

10 Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 107/2025, Exp. N.° 04745-2022-PC/TC (caso Ceprodeldesa Perú c. Autoridad Nacional del Agua) [Internet]. Pleno. Lima; 27 de febrero de 2025. F. j. 11 y 17. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/04745-2022-AC.pdf

11 Perú. Ley N.° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, op. cit., arts. 69 y 72. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Texto_Consolidado/31307-TXM.pdf

posible una vida digna.[12] Nancy Fraser llegó a una estructura parecida desde la teoría política al proponer tres dimensiones de la justicia: redistribución, reconocimiento y representación.[13] A ello se suma la dimensión temporal que Hans Jonas convirtió en imperativo: «Obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica en la Tierra».[14]

La segunda lente es la ecología política. Joan Martínez Alier llamó conflictos ecológicos distributivos a las disputas por el acceso a los recursos naturales y por la carga de la contaminación, y mostró que los pobres del Sur no son ajenos al ambientalismo: lo practican cuando defienden el agua, el bosque o el aire de los que depende su vida.[15] Erik Swyngedouw advirtió que el consenso climático dominante tiende a presentar el problema como una cuestión técnica y gerencial, y que esa presentación despolitiza un conflicto que es, en el fondo, una disputa sobre qué sociedad queremos.[16] Aplicada al Perú, esta lente permite ver en la inercia ministerial algo más que torpeza: la huella de intereses que se benefician del statu quo.

La tercera es el derecho a la ciudad. Henri Lefebvre lo formuló como algo que «no puede concebirse como un simple derecho de visita» y que «solo puede formularse como un derecho a la vida urbana, transformada, renovada».[17]

12 Schlosberg D. Defining environmental justice: theories, movements, and nature. Oxford: Oxford University Press; 2007. Disponible en: https://academic.oup.com/book/4798

13 Fraser N. Escalas de justicia. Barcelona: Herder; 2008. Disponible en: https://herder.com.mx/en/libros-books/escalas-de-justicia/nancy-fraser/herder

14 Jonas H. El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Herder; 1995. Cap. I, apartado V. Disponible en: https://etica.uazuay.edu.ec/sites/etica.uazuay.edu.ec/files/public/uazuay-etica-principio-de-la-responsabilidad-hans-jonas.pdf

15 Martínez Alier J. El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Barcelona: Icaria; 2004. Disponible en: https://quelibroleo.com/el-ecologismo-de-los-pobres-conflictos-ambientales-y-lenguajes-de-valoracion

16 Swyngedouw E. Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change. Theory Cult Soc. 2010;27(2-3):213-32. Disponible en: https://api.philpapers.org/rec/SWYAFP

17 Lefebvre H. El derecho a la ciudad. Martínez Lorea I, González-Pueyo J, traductores. Madrid: Alianza Editorial; 2024. Cita reproducida en la presentación de la edición. Disponible en: https://www.alianzaeditorial.es/primer_capitulo/el-derecho-a-la-ciudad.pdf

David Harvey lo llevó más lejos: «The right to the city is far more than the individual liberty to access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city» (el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos; es el derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad).[18] En Lima, donde la mayoría vive en la periferia y trabaja en el centro, la movilidad, el aire y el calor son la forma concreta de ese derecho.

La cuarta es la teoría de la justicia en sentido estricto. John Rawls sostuvo que las desigualdades económicas y sociales solo se justifican si redundan en el «mayor beneficio de los menos aventajados».[19] Amartya Sen y Martha Nussbaum desplazaron la pregunta desde los bienes hacia lo que las personas pueden efectivamente hacer y ser, y Nussbaum fijó una lista de capacidades centrales por debajo de cuyo umbral la vida deja de ser digna.[20] Una emergencia climática que no se ejecuta erosiona ese umbral primero en quienes menos tienen.

La quinta es el derecho ambiental leído desde sus principios. En otro lugar desarrollamos la idea de que la prevención no es un consejo de prudencia, sino un derecho de las personas frente a los impactos previsibles.[21] La Ley Marco sobre Cambio Climático la recoge sin rodeos: «el Estado promueve políticas y acciones orientadas a prevenir, vigilar y evitar los impactos y riesgos del cambio climático».[22] Una emergencia climática es el reino de lo previsible. Se

18 Harvey D. The right to the city. New Left Rev. 2008;(53):23-40. Traducción propia. Disponible en: https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city

19 Rawls J. Teoría de la justicia. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica; 1995. § 46. Disponible en: https://bdu.siu.edu.ar/bdu/Record/B-10-3826

20 Nussbaum MC. Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano. Barcelona: Paidós; 2012. Cap. 2. Disponible en: https://www.planetadelibros.com/libro-crear-capacidades/65155

21 Carhuatocto Sandoval H. El derecho a la prevención y los impactos previsibles. En: Carhuatocto Sandoval H, editor. Los principios ambientales en un Estado constitucional democrático. Desarrollo económico y salvaguardas socio ambientales. 1.ª ed. Lima: Jurista Editores; 2018. pp. 87-103. Registro bibliográfico disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/alertabibliografica2024/alerta-gest-amb.pdf

22 Perú. Ley N.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, art. 2, principio de prevención. Diario Oficial El Peruano. 18 de abril de 2018. Transcrito en la Resolución N.° 4 de la Primera Sala Constitucional de Lima, Exp. N.° 04507-2024-0-1801-JR-DC-03, fundamento sexto. Disponible en: https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-marco-cambio-climatico

sabe que vendrá el calor, que volverá el Niño, que el mosquito subirá un poco más cada verano. Por eso el incumplimiento de las medidas de emergencia no es una omisión menor, sino la renuncia del Estado al principio que justifica su intervención ambiental. Y cuando la administración se rinde, queda el juez. La obligación del juez constitucional de proteger el ambiente y a los pueblos indígenas, que hemos defendido desde la doctrina y desde el litigio, es la que las salas asumieron en estos casos.[23]

Del código a la herida: la novela y el cine como prueba

Un expediente prueba hechos. Una novela o una película prueban otra cosa: cómo vive una sociedad aquello que sus normas callan. Hace años que enseñamos derecho ambiental con un método sencillo, al que llamamos «del código a la herida»: se lee la obra, se nombra la herida que muestra, se traduce esa herida a una categoría jurídica, se la verifica contra la norma y la jurisprudencia, y se la aplica a un caso real de hoy. Este libro usa ese método con mesura. La ficción no reemplaza a la prueba; ayuda a ver lo que la prueba sola no deja ver.

Los perros hambrientos acompaña al lector desde esta introducción hasta la reflexión final, porque su sequía explica mejor que cualquier tratado la diferencia entre un fenómeno natural y un desastre social. Tres documentales peruanos cumplen una función parecida en los capítulos. *Hija de la laguna* (2015), de Ernesto Cabellos, sigue a Nélida Ayay Chilón en la defensa de una laguna cajamarquina amenazada por la minería del oro, y sirve para leer la frontera extractiva del capítulo II.[24] *Sembradoras de vida* (2019), de Álvaro y Diego Sarmiento, filmada en quechua en Cusco y Puno, retrata a campesinas que

23 Carhuatocto Sandoval H. La obligación del juez constitucional de proteger el medio ambiente y los pueblos indígenas. En: Carhuatocto Sandoval H, editor. Los principios ambientales en un Estado constitucional democrático. Desarrollo económico y salvaguardas socio ambientales. Lima: Jurista Editores; 2018. pp. 113-115. Registro bibliográfico disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/alertabibliografica2024/alerta-protec-med-amb.pdf

24 Cabellos Damián E, director. Hija de la laguna [película documental]. Perú; 2015. Reseña: Fornoff C. Documenting extraction in La hija de la laguna (Ernesto Cabellos, 2015). Mediático [Internet]. 12 de junio de 2017. Disponible en: https://reframe.sussex.ac.uk/mediatico/2017/06/12/documenting-extraction-in-la-hija-de-la-laguna-ernesto-cabellos-2015/

ven amenazados por el cambio climático y la agricultura industrial los ciclos de siembra y las semillas que heredaron; acompaña la pregunta del capítulo III sobre quién emite y quién sufre.[25] *Choropampa, el precio del oro* (2002), de Ernesto Cabellos y Stephanie Boyd, narra cómo un derrame de mercurio convirtió a un pueblo campesino de Cajamarca en un foco de resistencia civil que buscó, durante dos años, atención de salud y justicia; es la escena que el capítulo IV necesitaba para explicar qué ocurre cuando el Estado llega tarde a la salud de los pobres.[26] Ninguna de esas obras figura en los expedientes. Todas iluminan lo que en ellos estaba en juego.

El contexto internacional que cambió mientras se litigaba

Mientras estos procesos avanzaban, el derecho internacional dio dos pasos que fortalecen su lectura. El 3 de julio de 2025, la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificó la Opinión Consultiva OC-32/25, solicitada por Chile y Colombia, en la que reconoció el derecho humano a un clima sano como parte del derecho a un ambiente sano, y precisó los deberes estatales de regular, supervisar y reducir emisiones frente a una emergencia climática que la propia Corte describió como derivada de actividades humanas desigualmente distribuidas entre los Estados.[27] Veinte días después, el 23 de julio de 2025, la Corte Internacional de Justicia emitió por unanimidad su opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático: los Estados deben actuar con debida diligencia, presentar contribuciones nacionales sucesivas y progresivas, y pueden incurrir en responsabilidad

25 Sarmiento Á, Sarmiento D, directores. Sembradoras de vida [película documental]. Perú; 2019. Reseña: de Almeida I. Peruvian documentary explores Quechua culture and climate change. Sounds and Colours [Internet]. 12 de agosto de 2021. Disponible en: https://soundsandcolours.com/articles/peru/peruvian-documentary-explores-quechua-culture-and-climate-change-61822/

26 Cabellos E, Boyd S, directores. Choropampa, el precio del oro [película documental]. Lima: Asociación Guarango Cine y Video; 2002. 75 min. Ficha disponible en: https://www.environmentandsociety.org/mml/choropampa-el-precio-del-oro-choropampa-price-gold

27 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-32/25, Emergencia climática y derechos humanos. Notificada el 3 de julio de 2025. Reseña y texto en: Pensamiento Penal [Internet]. Disponible en: https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/91729-corte-idh-opinion-consultiva-32-2025-emergencia-climatica-y-derechos-humanos

internacional cuando incumplen esas obligaciones, incluida la de regular a los actores privados.[28]

Ambos pronunciamientos se suman a la Opinión Consultiva OC-23/17, en la que la Corte Interamericana reconoció el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo y vinculó su protección con los deberes estatales de prevención, precaución y cooperación.[29] El mensaje común es nítido: la inacción climática no es neutral. Un Estado que no ejecuta sus propias medidas de mitigación y adaptación no se abstiene, incumple.

Lima, 16 de noviembre de 2026

IDLADS PERÚ

28 Corte Internacional de Justicia. Obligations of States in respect of Climate Change. Advisory Opinion of 23 July 2025 [Internet]. La Haya: CIJ; 2025. Disponible en: https://www.icj-cij.org/case/187. Síntesis en: American Society of International Law. ICJ delivers unanimous advisory opinion on States' climate change obligations. Disponible en: https://asil.org/ilib/icj-delivers-unanimous-advisory-opinion-on-states-climate-change-obligations/

29 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A N.° 23. Resumen oficial. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_23_esp.pdf

Capítulo I.
ELECTROMOVILIDAD Y DESCARBONIZACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO

Expediente N.° 04243-2024-0-1801-JR-DC-06. Proceso de cumplimiento contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

I. El caso

1.1. El mandato

El numeral 3.11 del Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM tiene dos líneas y un destinatario. Dice que «el Ministerio de Transportes y Comunicaciones propone las siguientes acciones»: primero, «actualizar el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 058 - 2003 - MTC, y sus modificatorias, para promover el ingreso de vehículos eléctricos, híbridos y accionados con hidrógeno verde»; segundo, «diseñar, en coordinación con las autoridades competentes, mecanismos de promoción para la electromovilidad con énfasis en el transporte urbano».[30]

Conviene leer la norma con la lupa del intérprete. El verbo rector es «propone»: el MTC no aprueba por sí solo un decreto supremo, pero sí le

30 Perú. Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM, op. cit., numerales 3.11.1 y 3.11.2. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/

corresponde elaborar y presentar la propuesta de actualización del reglamento que él mismo administra. El primer encargo no menciona coordinación alguna; el segundo sí, y la limita al diseño de mecanismos de promoción. Esa diferencia textual será, como se verá, el centro de la disputa.

1.2. El requerimiento y la demanda

El 17 de abril de 2024, mediante la Carta N.° 013-2024-IDLADS PERÚ, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible requirió al MTC el cumplimiento del numeral 3.11. Era el documento de fecha cierta que exige el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional. El ministerio no respondió dentro de los diez días útiles. La renuencia quedó configurada por silencio.

La demanda se presentó el 4 de mayo de 2024 y quedó registrada como Expediente N.° 04243-2024-0-1801-JR-DC-06. Sostuvo tres cosas. Que el plazo de ciento ochenta días hábiles estaba vencido desde 2022 y que, por tanto, la obligación era exigible de inmediato. Que el silencio frente a la carta acreditaba la renuencia. Que el mandato era cierto, claro e incondicional, pues «proponer la actualización de un reglamento» y «diseñar mecanismos de promoción» son conductas determinadas, no aspiraciones. El Sexto Juzgado Constitucional de Lima la admitió a trámite mediante Resolución N.° Uno, del 14 de mayo de 2024.

1.3. La defensa del Estado y la sentencia de primera instancia

El MTC respondió con un argumento que reaparecerá en todos los capítulos de este libro: el cumplimiento no dependía solo de él. Requería la participación del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Energía y Minas, y el sector ya venía realizando gestiones. Acompañó el Informe N.° 0451-2024-MTC/18.01 para acreditar esos avances.

El juzgado acogió la tesis. Mediante Resolución N.° Cuatro, del 15 de noviembre de 2024, declaró improcedente la demanda. Su considerando sexto razonó así:

> «...para el cumplimiento de lo requerido se tiene que realizar coordinaciones paulatinas con otras entidades competentes, porque lo [sic] su implementación esta [sic] sujeta a controversia...»[31]

El error tenía dos capas. La primera era textual: el juez extendió a la actualización del reglamento una exigencia de coordinación que la norma solo prevé para el diseño de mecanismos de promoción. La segunda era procesal: aun si la coordinación hubiera generado alguna complejidad, el artículo 66 del Nuevo Código ya no permitía rechazar la demanda por esa razón. Le imponía al juez superar la controversia con una mínima actividad interpretativa y resolver el fondo.

1.4. La apelación

IDLADS PERÚ apeló el 19 de noviembre de 2024. El recurso desmontó la sentencia con los propios papeles del demandado. Mostró que la actualización del Reglamento Nacional de Vehículos era competencia exclusiva del MTC y que la norma no supeditaba su inicio a coordinación alguna. Mostró que el texto del decreto era claro y que el ministerio no había acreditado siquiera el inicio de la propuesta. Y mostró, sobre todo, que el Informe N.° 0451-2024-MTC/18.01 era la mejor prueba del incumplimiento: buena parte de los supuestos avances eran normas anteriores al decreto de 2022 o acciones de otros sectores. Lo que el ministerio presentaba como cumplimiento era un inventario de lo que ya existía cuando la emergencia fue declarada.

La apelación agregó un argumento de fondo. La inacción del MTC no era una falta de trámite, sino una afectación del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, reconocido en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución.[32] Sin vehículos limpios no hay aire limpio, y sin aire limpio la salud de los niños y de los adultos mayores queda a merced

31 Sexto Juzgado Constitucional de Lima. Resolución N.° Cuatro, Exp. N.° 04243-2024-0-1801-JR-DC-06. Lima; 15 de noviembre de 2024. Considerando sexto. Consulta de expedientes judiciales del Poder Judicial disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

32 Perú. Constitución Política del Perú de 1993. Art. 2, inc. 22. Congreso de la República. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html

del tubo de escape. El recurso fue concedido con efecto suspensivo el 27 de diciembre de 2024.

1.5. La sentencia de segunda instancia

La Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, integrada por los magistrados Tapia Gonzales (ponente), Cueva Chauca y Suárez Burgos, resolvió mediante Resolución N.° 03, del 11 de agosto de 2025. Revocó la sentencia apelada y, reformándola, declaró fundada la demanda.

El colegiado comenzó por lo más sencillo, que suele ser lo más difícil de ver. Preguntó si había alguna duda semántica en la frase «actualizar el Reglamento Nacional de Vehículos» y respondió que no: el texto era claro y la parte demandada no lo había cumplido.[33] A partir de allí aplicó el artículo 66 del Nuevo Código y el precedente del Expediente N.° 04745-2022-PC/TC para concluir que la complejidad técnica de ejecutar un mandato no lo vuelve jurídicamente incierto. Una cosa es que cumplir cueste trabajo y otra que no se sepa qué hay que cumplir.

Luego examinó la defensa del ministerio y la describió con una precisión que vale la pena transcribir:

> «Lo que vierte como defensa esta parte revela una burocratización en la ejecución del mandato pues ni la actualización del reglamento antes citado ni el diseño de mecanismos de promoción para la electromovilidad han ocurrido hasta ahora y sólo se exponen como justificación, aparentes "coordinaciones" interinstitucionales infructuosas, que revelan una dilación inexcusable que pone en riesgo la lucha contra la emergencia climática.»[34]

---

33 Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima. Resolución N.° 03, Exp. N.° 04243-2024-0-1801-JR-DC-06. Lima; 11 de agosto de 2025. Ponente: Tapia Gonzales. Consulta de expedientes judiciales disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

34 Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima. Resolución N.° 03, op. cit. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

La Sala conectó además el incumplimiento con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y con los compromisos internacionales del Perú. Invocó la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana, según la cual la protección ambiental impone al Estado no solo abstenerse de dañar, sino adoptar medidas positivas de prevención y conservación.[35]

La orden fue la que prevé el artículo 72 del Código. El MTC debía cumplir ambas obligaciones en diez días, bajo apercibimiento de remitir copias al Ministerio Público para la denuncia penal individual de los funcionarios renuentes y de iniciar contra ellos procedimiento disciplinario pasible de destitución. El expediente volvió al juzgado de origen, que mediante Resolución N.° 06, del 29 de setiembre de 2025, requirió al ministerio el cumplimiento de lo ordenado y abrió la etapa de ejecución.

1.6. La «banalidad administrativa» como categoría de análisis

La Sala no citó a Hannah Arendt. La lectura que sigue es de este libro, pero nace de las palabras del colegiado. Cuando un tribunal describe la defensa de un ministerio como «burocratización», «coordinaciones infructuosas» y «dilación inexcusable», está nombrando un fenómeno que la filosofía política conoce bien.

Arendt cerró su crónica del juicio de Jerusalén con una fórmula que se volvió célebre: «la lección de la terrible banalidad del mal, ante la que las palabras y el pensamiento se sienten impotentes».[36] Lo que la escandalizó no fue la monstruosidad del acusado, sino su normalidad: un funcionario que nunca se preguntó por el sentido de lo que hacía y que confundió obedecer con pensar. Zygmunt Bauman llevó la intuición al análisis de la burocracia moderna y mostró cómo la división del trabajo y la cadena de mando sustituyen la

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17, op. cit. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_23_esp.pdf

36 Arendt H. Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal. Barcelona: Lumen; 2003. Cap. XV. Disponible en: https://www.marcialpons.es/libros/eichmann-en-jerusalen/9788426413451/

responsabilidad moral por una responsabilidad técnica: cada eslabón responde por la corrección de su tarea, nadie por el resultado.[37]

La comparación exige prudencia. Nada de lo que ocurre en un ministerio peruano se parece a los crímenes que juzgó Jerusalén, y sería frívolo sugerirlo. Lo que se traslada no es la escala del daño, sino su mecanismo: funcionarios corrientes que tramitan, coordinan e informan, mientras el resultado que la norma les encargó nunca llega. Llamaremos «banalidad administrativa» a esa forma de incumplimiento sin culpable visible. La coordinación se vuelve coartada, el informe sustituye a la acción y el tiempo corre a favor de quien no hace nada.

II. Impacto en la ciudad: el aire como frontera social

2.1. Lo que se respira en Lima

Lima Metropolitana y el Callao reúnen alrededor de once millones de personas.[38] El parque automotor nacional rondaba los tres millones de vehículos en 2019, con una antigüedad promedio de 13,6 años, y cerca de dos tercios de ese parque circula en la capital, según la Asociación Automotriz del Perú.[39] Un parque viejo es un parque sucio: motores con tecnologías de control de emisiones superadas y combustibles fósiles como única opción.

Las mediciones del SENAMHI lo confirman. Un estudio publicado en 2024 analizó diez años de registros de material particulado fino (PM2.5) en cinco estaciones de Lima, ubicadas en San Borja, Santa Anita, Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho y Carabayllo. Entre 2014 y 2023, la media anual osciló entre 19,5 µg/m^3, en el año de la cuarentena, y 35,8 µg/m^3, en

37 Bauman Z. Modernidad y Holocausto. Madrid: Sequitur; 1997. Disponible en: https://www.marcialpons.es/libros/modernidad-y-holocausto/9788495363244/

38 Munayco CV, Valderrama Rosales BY, Mateo Lizarbe SY, Yon Fabian CR, Peña Sánchez R, Vásquez Sánchez CH, et al. Notas desde el campo: brote de dengue, Perú, 2023. MMWR Morb Mortal Wkly Rep. 2024;73(4). Disponible en: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/73/wr/pdfs/mm7304a4-H_ensp.pdf

39 Asociación Automotriz del Perú. Contaminación vehicular [Internet]. Lima: AAP; s. f. [citado 7 de octubre de 2026]. Disponible en: https://aap.org.pe/observatorio-aap/contaminacion-vehicular/Contaminacion_Vehicular.pdf

2022.[40] La Organización Mundial de la Salud recomienda que la media anual de PM2.5 no supere los 5 µg/m^3; el valor de 15 µg/m^3 corresponde a su guía para veinticuatro horas.[41] Lima respira, en promedio, entre cuatro y siete veces lo que la ciencia considera tolerable.

El transporte es parte central de la explicación. En el inventario nacional de gases de efecto invernadero de 2019, el transporte generó el 40,6 % de las emisiones del sector energía, que a su vez representó el 30,1 % del total del país.[42] En una ciudad, el tubo de escape es a la vez un problema climático y un problema de salud pública. Electrificar el transporte ataca los dos al mismo tiempo.

2.2. La violencia que no tiene autor

Johan Galtung propuso una definición de violencia que no exige un agresor identificable: «violence is present when human beings are being influenced so that their actual somatic and mental realizations are below their potential realizations» (hay violencia cuando los seres humanos son influidos de modo que sus realizaciones somáticas y mentales efectivas quedan por debajo de sus realizaciones potenciales).[43] La llamó violencia estructural. Nadie dispara, pero alguien muere antes de tiempo.

La contaminación del aire en Lima encaja en esa definición. No resulta de un acto aislado, sino de un sistema de transporte que privilegia el motor de combustión, tolera un parque envejecido y posterga, año tras año, la regulación

40 Palomino Quispe J, Zapana Diaz D, Alvarez-Tolentino D, Huaman De La Cruz A, Unchupaico Payano I, Camargo Caysahuana A, et al. Temporal trend of PM2.5 and the associated risk to human health in the Lima Metropolitan Area. Int J Sustain Dev Plan. 2024;19(12):4811-7. doi:10.18280/ijsdp.191228. Disponible en: https://iieta.org/node/18977

41 Organización Mundial de la Salud. WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Ginebra: OMS; 2021. Disponible en: https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228

42 Ministerio del Ambiente. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2019 [presentación en Internet]. Lima: MINAM; 2023. Disponible en: https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Presentación-INGEI-2000-2019.pdf

43 Galtung J. Violence, peace, and peace research. J Peace Res. 1969;6(3):167-91. Traducción propia. Disponible en: https://gsdrc.org/document-library/violence-peace-and-peace-research/

que permitiría reemplazarlo. Sus efectos no se reparten por igual. Quien vive junto a una avenida saturada de buses viejos, quien pasa tres horas diarias dentro de una combi y quien no tiene cómo pagar un vehículo nuevo carga más contaminación que quien vive en un distrito arbolado y se mueve en auto propio. El incumplimiento del MTC no creó esa desigualdad, pero la prolongó.

2.3. El transporte público como derecho

La electromovilidad suele presentarse como una innovación tecnológica para consumidores con poder adquisitivo. Es una lectura pobre. Su efecto redistributivo depende de dónde se aplique. Un auto eléctrico privado mejora el aire de la cuadra de su dueño; un corredor de buses eléctricos mejora el aire de todos los que viven a lo largo de su ruta y de todos los que viajan en él. Por eso el numeral 3.11.2 tiene un énfasis explícito en el transporte urbano, y por eso su incumplimiento golpea sobre todo a quienes dependen del transporte público.

III. Justicia climática: quién paga la transición

3.1. Responsabilidades comunes pero diferenciadas

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático dispone en su artículo 3.1 que las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, «sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades».[44] El principio nació para ordenar las relaciones entre países, pero su lógica sirve también dentro de un país. No todos contaminan lo mismo ni todos pueden lo mismo.

Henry Shue distinguió entre emisiones de subsistencia, necesarias para satisfacer necesidades básicas, y emisiones de lujo, que acompañan formas de consumo prescindibles. Sostuvo que no es justo exigir el mismo sacrificio a

44 Naciones Unidas. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Nueva York; 1992. Art. 3.1. Disponible en: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf

ambas.[45] Aplicada al transporte, la distinción tiene consecuencias regulatorias: la transición debe financiarse con mayor intensidad por quienes importan, venden y usan los vehículos más contaminantes, y no trasladarse íntegramente al pasajero de la combi.

3.2. Lo que enseña Chile

Chile aprobó su primera Estrategia Nacional de Electromovilidad en 2017 y la actualizó en 2021, con la meta de que, al 2035, el cien por ciento de las nuevas incorporaciones al transporte público urbano y de las ventas de vehículos livianos y medianos sean de cero emisiones.[46] El resultado más visible está en Santiago: al cierre de 2025, la red de transporte público metropolitano llegó a 3849 buses eléctricos, casi seis de cada diez unidades de la flota.[47]

La comparación no prueba que la receta chilena sea trasladable sin más. Prueba algo más modesto y más incómodo para el MTC: que la electrificación del transporte público en una gran ciudad sudamericana es técnicamente posible y que el obstáculo, cuando existe, es de decisión y no de ingeniería. Amartya Sen propuso medir el desarrollo por la expansión de las libertades reales de las personas y no por el crecimiento del producto.[48] Un bus limpio, frecuente y asequible amplía la libertad de quien lo usa: llega antes, respira mejor, gasta menos.

45 Shue H. Subsistence emissions and luxury emissions. Law Policy. 1993;15(1):39-60. Disponible en: https://api.philpapers.org/rec/SHUSEA

46 Ministerio de Energía de Chile. Estrategia Nacional de Electromovilidad. Santiago: Ministerio de Energía; 2021. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/estrategia_nacional_de_electromovilidad_2021_0.pdf

47 Gallardo Contreras MA. Red Movilidad alcanza casi 4000 buses eléctricos y posiciona a Santiago como líder mundial fuera de China. Pauta [Internet]. 31 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.pauta.cl/ciudad/2025/12/31/red-movilidad-alcanza-casi-4-000-buses-electricos-y-posiciona-a-santiago-como-lider-mundial-fuera-de-china.html

48 Sen A. Desarrollo y libertad. Rabasco E, Toharia L, traductores. Barcelona: Planeta; 2000. Disponible en: https://colectivo.uloyola.es/Record/L76378?lng=en

IV. Ecología política: la disputa detrás del trámite

4.1. Un conflicto distributivo

Para la ecología política, el aire de Lima no es un dato meteorológico, sino el resultado de decisiones sobre quién gana y quién pierde con un modelo de movilidad. Martínez Alier llamó a estos choques conflictos ecológicos distributivos.[49] En el transporte, los beneficios del modelo fósil se concentran en importadores, comercializadores de combustibles y operadores que amortizan unidades viejas; los costos sanitarios se dispersan entre millones de pulmones.

4.2. La hipótesis de la captura

Desde esta perspectiva, la demora del MTC admite una lectura que va más allá de la ineficiencia. Un reglamento de vehículos que eleve estándares y abra paso a tecnologías limpias afecta intereses económicos concretos, y esos intereses tienen voz en los procesos regulatorios. Este libro no tiene pruebas de que la inacción haya sido inducida por un grupo determinado, y no lo afirma. Plantea una hipótesis que la ciencia política conoce como captura regulatoria y que el expediente no desmiente: cuando una entidad deja vencer durante años un mandato que perjudicaría a sectores organizados, la pregunta por el beneficiario de la demora es legítima.

Swyngedouw advirtió que la forma dominante de hablar del clima lo convierte en un asunto de gestión, de indicadores y de coordinación entre técnicos, y que esa forma oculta el conflicto de intereses que lo atraviesa.[50] La defensa del MTC habló exactamente ese idioma. Por eso la frase de la Sala tiene un valor que excede el caso: devolvió el debate al terreno del deber jurídico.

49 Martínez Alier J. El ecologismo de los pobres, op. cit. Disponible en: https://quelibroleo.com/el-ecologismo-de-los-pobres-conflictos-ambientales-y-lenguajes-de-valoracion

50 Swyngedouw E. Apocalypse forever?, op. cit. Disponible en: https://api.philpapers.org/rec/SWYAFP

V. Derecho a la ciudad: moverse para existir

5.1. La ciudad como escenario de disputa

Lefebvre pensó el derecho a la ciudad como el derecho a no ser expulsado de la vida urbana, de sus centralidades y de sus frutos.[51] En Lima, la expulsión no necesita desalojos. Basta con que el trayecto entre la vivienda y el empleo, la universidad o el hospital consuma horas de vida y se haga en vehículos que enferman. La segregación espacial se reproduce en el asiento de la combi.

Peter Marcuse precisó que el derecho a la ciudad es, a la vez, la exigencia de quienes están excluidos de sus bienes básicos y la aspiración de quienes, aun incluidos, viven una ciudad que los aliena.[52] La movilidad limpia responde a ambas. Para el excluido, es acceso; para todos, es una ciudad que se puede respirar.

5.2. La sentencia como reconocimiento del derecho a la ciudad

La sentencia de la Primera Sala no usa la expresión «derecho a la ciudad». No hace falta. Al ordenar al MTC que actualice el reglamento y diseñe mecanismos de promoción de la electromovilidad urbana, protege el aire que respiran los habitantes de la ciudad, su acceso a un transporte menos dañino y su posibilidad de exigir al Estado decisiones que transformen su entorno. Es, en la práctica, el derecho a la ciudad dicho en lenguaje procesal.

VI. Teoría de la justicia: principios aplicados

6.1. El principio de diferencia

Rawls exigió que las desigualdades se ordenen al mayor beneficio de los menos aventajados.[53] En materia de transporte, el principio tiene una traducción

51 Lefebvre H. El derecho a la ciudad, op. cit. Disponible en: https://www.alianzaeditorial.es/primer_capitulo/el-derecho-a-la-ciudad.pdf

52 Marcuse P. From critical urban theory to the right to the city. City. 2009;13(2-3):185-97. doi:10.1080/13604810902982177. Disponible en: https://ideas.repec.org/a/taf/cityxx/v13y2009i2-3p185-197.html

53 Rawls J. Teoría de la justicia, op. cit., § 46. Disponible en: https://bdu.siu.edu.ar/bdu/Record/B-10-3826

directa: la política de electromovilidad es justa si empieza por el transporte público masivo y por las rutas que sirven a la periferia, y es injusta si se limita a subsidiar autos eléctricos para quienes ya tienen auto. El mandato del numeral 3.11.2 permite la primera lectura. Su incumplimiento impide cualquiera.

6.2. Justicia como participación

Iris Marion Young sostuvo que una teoría de la justicia no debe empezar por la distribución, sino por la dominación y la opresión, es decir, por las condiciones institucionales que impiden a ciertos grupos participar en las decisiones que los afectan.[54] La actualización del Reglamento Nacional de Vehículos no debería ser un asunto de gabinete. Tendría que escuchar a los gremios de transportistas, a las juntas vecinales de los distritos más contaminados y a los colectivos de ciclistas. La propia acción de cumplimiento es una forma de participación: una organización civil obliga a la autoridad a rendir cuentas por la vía que la Constitución le ofrece.

6.3. Justicia entre generaciones

El imperativo de Jonas, citado en la introducción, tiene aquí una aplicación literal. Cada año de postergación de la transición del parque automotor fija emisiones que permanecerán en la atmósfera por décadas y prolonga la vida útil de vehículos que seguirán circulando cuando quienes hoy son niños tengan hijos. La sentencia que ordena al MTC cumplir protege a quienes todavía no pueden litigar.

54 Young IM. La justicia y la política de la diferencia. Madrid: Cátedra; 2000. Cap. 1. Disponible en: https://quelibroleo.com/la-justicia-y-la-politica-de-la-diferencia

Capítulo II.
GOBERNANZA FORESTAL Y CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN

Expediente N.° 04399-2024-0-1801-JR-DC-05. Proceso de cumplimiento contra el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

I. El caso

1.1. El mandato

El numeral 3.9 es el más largo del decreto de emergencia y también el más ambicioso. Ordena que, «de manera coordinada, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), según corresponda, priorizan medidas para fortalecer la gobernanza de los bosques y el control de la deforestación con la finalidad de reducir la deforestación hasta un 30% al 2030, fomentando una agricultura sostenible que considere la aptitud adecuada del suelo». Para lograrlo enumera ocho acciones.[55]

Las ocho acciones dibujan una política forestal completa. La primera manda impulsar la titulación de comunidades nativas y el uso de georreferenciación, interoperabilidad y datos abiertos, en coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. La segunda pide incluir criterios de

55

adaptación y mitigación en el plan de la Segunda Reforma Agraria. La tercera ordena impulsar un nuevo Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, adecuado a la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. La cuarta es tajante: «Aprobar el Reglamento del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS)». La quinta y la sexta se refieren a los puestos de control estratégicos y a los comités de gestión forestal. La séptima pide articular el sistema de control con los gobiernos regionales, incluido el monitoreo satelital. La octava manda «establecer acciones para el desarrollo del estudio de la Estimación del Índice y porcentaje de tala y comercio ilegal de madera en el Perú», en coordinación con el OSINFOR, el SERFOR y los gobiernos regionales.

1.2. Las partes

Demandó IDLADS PERÚ, representado por su apoderado Henry Oleff Carhuatocto Sandoval. Fueron demandados el MIDAGRI y el SERFOR, defendidos por la procuradora pública Katty Mariela Aquize Cáceres. Conoció la causa en primera instancia el Quinto Juzgado Constitucional de Lima, a cargo del juez Jorge Luis Ramírez Niño de Guzmán, y en segunda la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima.

1.3. La demanda y su prueba reina

IDLADS PERÚ interpuso la demanda el 4 de mayo de 2024. Su acusación se apoyó en un documento que el propio Estado produjo. En la Carta N.° D000048-2024-MIDAGRI-SERFOR-DGPCFFS, del 29 de abril de 2024, respuesta al requerimiento previo, el SERFOR dejó constancia de que dos acciones seguían pendientes: el Reglamento del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre no había sido aprobado, y no se habían establecido acciones para un nuevo estudio de estimación de la tala y el comercio ilegal de madera. Los estudios existentes eran anteriores al decreto, por lo que no podían contarse como su cumplimiento.

En un proceso de cumplimiento, pocas pruebas pesan tanto como la confesión escrita del obligado. La renuencia no tuvo que deducirse: la entidad la puso por escrito.

1.4. La defensa del Estado

La procuraduría no negó la existencia de la norma. Sostuvo que cumplirla era más complicado de lo que parecía. Planteó tres argumentos. El primero, que el mandato no era autoaplicativo sino heteroaplicativo, pues necesitaba de reglamentos y actos posteriores; como prueba invocó las disposiciones complementarias del propio proyecto de reglamento. El segundo, que la implementación suponía una controversia compleja, pues exigía coordinar con gobiernos regionales, el OSINFOR y otras entidades, algo impropio de un proceso sumario. El tercero, que no había renuencia porque había avances: el SERFOR había remitido el proyecto de decreto supremo al MIDAGRI en junio de 2024, y la actualización del estudio sobre tala ilegal correspondía al OSINFOR.

1.5. Las sentencias

El Quinto Juzgado Constitucional de Lima declaró fundada la demanda mediante Resolución N.° 07, del 31 de marzo de 2025. Aplicó el artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional y verificó que el mandato no era genérico, que no estaba sujeto a controversia compleja y que era de obligatorio cumplimiento. Lo dijo con una frase que resume el caso: «de los dispositivos legales acotados previamente, se desprenden con remarcada claridad un conjunto de acciones que tienen por objeto priorizar medidas para fortalecer la gobernanza de los bosques y el control de la deforestación».[56]

El juzgado rechazó la tesis de la heteroaplicatividad. Observó que las demandadas no negaron la obligatoriedad del mandato y que se limitaron a argumentos formales. Un decreto que ordena «aprobar el reglamento» no necesita otro reglamento para ser cumplido: el reglamento es precisamente lo que se ordena. El juzgado vinculó además el cumplimiento con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado del artículo 2, inciso 22, de la Constitución. Ordenó al MIDAGRI y al SERFOR cumplir en diez días lo dispuesto en el numeral 3.9 y realizar las acciones de los numerales 3.9.1 a 3.9.8, conforme al artículo 72 del Código.

56 Quinto Juzgado Constitucional de Lima. Resolución N.° 07, Exp. N.° 04399-2024-0-1801-JR-DC-05. Lima; 31 de marzo de 2025. Consulta de expedientes judiciales disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

La procuradora apeló el 14 de mayo de 2025. La Tercera Sala Constitucional escuchó a las partes en audiencia virtual el 8 de julio de 2025 y, el 21 de julio, confirmó la sentencia en todos sus extremos.

1.6. La ejecución

El 6 de octubre de 2025, el juzgado requirió al SERFOR y al MIDAGRI que cumplieran lo ordenado dentro del quinto día de notificados, bajo apercibimiento de aplicar las medidas coercitivas del artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Ese artículo empieza por una regla que conviene recordar a toda entidad renuente: «Las sentencias dictadas por los jueces constitucionales tienen prevalencia sobre las de otros órganos jurisdiccionales».[57]

Los hechos posteriores confirman, de paso, que el mandato era ejecutable. El OSINFOR difundió una medición del índice y porcentaje de tala y comercio ilegal de madera en el Perú correspondiente a 2024, es decir, el tipo de estudio que el numeral 3.9.8 exigía y que el Estado había presentado como una tarea ajena o imposible.[58]

II. Impacto territorial: la Amazonía como frontera

2.1. La magnitud de la pérdida

Según el monitoreo satelital del Ministerio del Ambiente, el Perú perdió alrededor de 2,7 millones de hectáreas de bosque húmedo amazónico entre 2001 y 2021. El año más grave del registro fue 2020, con 203 272 hectáreas; en 2021 se perdieron 137 976 hectáreas.[59] Detrás de cada cifra hay una sucesión

57 Perú. Ley N.° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, op. cit., art. 27. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Texto_Consolidado/31307-TXM.pdf

58 Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. Medición del índice y porcentaje de tala y comercio ilegal de madera en el Perú, 2024 [Internet]. Lima: OSINFOR. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/osinfor/informes-publicaciones/8450390-medicion-del-indice-y-porcentaje-de-tala-y-comercio-ilegal-de-madera-en-el-peru-2024

59 Gestión. Perú ya perdió 2,7 millones de hectáreas de bosques y temen se acelere ritmo de deforestación [Internet]. Lima; 27 de mayo de 2023. Cifras de Geobosques, Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, MINAM.

conocida: una trocha, una tala selectiva, un incendio, un cultivo, una constancia de posesión.

El vínculo con el clima no es retórico. En el inventario nacional de 2019, el sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura aportó el 47,9 % de las emisiones netas del país, por encima de la energía.[60] En el Perú, el problema climático tiene forma de bosque talado. Por eso el numeral 3.9 no es un capítulo más del decreto: es el corazón de cualquier política de mitigación seria.

2.2. Los pueblos indígenas como guardianes sin título

La evidencia sobre quién cuida mejor el bosque es consistente. Un informe conjunto de la FAO y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe concluyó en 2021 que, en casi todos los países de la región, los territorios indígenas y tribales presentan menos deforestación que otros bosques. Entre 2003 y 2016, los territorios indígenas de la cuenca amazónica perdieron menos del 0,3 % del carbono almacenado en sus bosques, frente al 0,6 % de las áreas protegidas sin población indígena y el 3,6 % del resto del territorio.[61] Para la Amazonía peruana, un estudio publicado en *Scientific Reports* encontró que, entre 2006 y 2011, los territorios indígenas redujeron la deforestación más del doble que las áreas protegidas comparables.[62]

Disponible en: https://gestion.pe/economia/peru-ya-perdio-27-mlls-de-has-de-bosques-y-temen-se-acelere-ritmo-de-deforestacion-noticia/. Plataforma oficial: https://geobosques.minam.gob.pe/

60 Ministerio del Ambiente. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2019, op. cit. Disponible en: https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Presentación-INGEI-2000-2019.pdf

61 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe. Santiago: FAO; 2021. Disponible en: https://www.filac.org/wp-content/uploads/2021/03/pi-gobernanza2021.pdf

62 Schleicher J, Peres CA, Amano T, Llactayo W, Leader-Williams N. Conservation performance of different conservation governance regimes in the Peruvian Amazon. Sci Rep. 2017;7:11318. doi:10.1038/s41598-017-10736-w. Disponible en: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5596048/

La seguridad jurídica es condición de esa eficacia. Y la seguridad jurídica falta. En enero de 2020, la dirección competente del entonces Ministerio de Agricultura y Riego informó que, de 2268 comunidades nativas reconocidas, 1588 estaban tituladas y 680 seguían esperando su título.[63] Casi un tercio de las comunidades reconocidas vivía sin el papel que les permitiría oponerse con eficacia a quien llega con una motosierra o con una constancia de posesión. El numeral 3.9.1, que ordena impulsar esa titulación, es por eso la medida climática más barata y más eficaz del decreto.

2.3. La tala ilegal

El estudio oficial más reciente disponible al momento de la demanda, elaborado por el OSINFOR con el SERFOR y las autoridades regionales forestales, estimó que en 2019 el 31,5 % de la madera en la primera etapa de transformación de la cadena de valor tenía origen ilegal, frente al 37,1 % estimado para 2017.[64] La reducción es una buena noticia. La cifra sigue siendo inaceptable: casi una de cada tres piezas de madera que entra a un aserradero proviene del delito. Medir es el primer paso para fiscalizar, y por eso el estudio ordenado en el numeral 3.9.8 no era un trámite académico.

III. Justicia climática: el bosque como infraestructura común

3.1. Un bien que trasciende fronteras

El bosque amazónico regula lluvias, almacena carbono y sostiene culturas. Sus servicios benefician a la humanidad entera, pero el costo de conservarlo recae sobre quienes viven en él y sobre los países que lo albergan. La Convención Marco reconoce esa asimetría cuando funda la acción climática en la equidad

63 Actualidad Ambiental. 680 comunidades nativas esperan la titulación de sus territorios en Perú [Internet]. Lima: SPDA; 27 de enero de 2020. Cifras de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del MINAGRI. Disponible en: https://www.actualidadambiental.pe/680-comunidades-nativas-esperan-la-titulacion-de-sus-territorios-en-peru/

64 Ramos E. Tala y comercio ilegal de madera se redujo en 2019. Agraria.pe [Internet]. 19 de octubre de 2023. Disponible en: https://agraria.pe/noticias/tala-y-comercio-ilegal-de-madera-se-redujo-en-2019-33561

y en las responsabilidades comunes pero diferenciadas.[65] Los mecanismos de pago por reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal intentan corregirla. El propio decreto de emergencia encarga al MINAM, en su numeral 3.2, diseñar el proceso para recibir y distribuir esos beneficios. Ningún pago internacional sustituye, sin embargo, la obligación interna de controlar la tala y titular a las comunidades.

3.2. Justicia epistémica

Miranda Fricker llamó injusticia testimonial a la que se produce cuando un prejuicio lleva a otorgar a la palabra de alguien menos credibilidad de la que merece.[66] En la Amazonía, esa injusticia tiene historia. Los saberes de manejo forestal de los pueblos indígenas, probados durante generaciones y confirmados hoy por la ciencia satelital, han sido tratados como folclore frente a los planes elaborados en Lima.

El Convenio 169 de la OIT ofrece la corrección jurídica. Su artículo 6.2 manda que las consultas se efectúen de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, «con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas».[67] El Perú ratificó el Convenio en 1994 y está vinculado por él desde 1995. Un reglamento de control forestal o un sistema de comités de gestión que afecte directamente a pueblos indígenas no puede diseñarse sin su voz.

65 Naciones Unidas. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, op. cit., art. 3.1. Disponible en: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf

66 Fricker M. Injusticia epistémica. García Pérez R, traductor. Barcelona: Herder; 2017. Cap. 1. Disponible en: https://www.herder.com.mx/en/libros-books/injusticia-epistemica/miranda-fricker/herder

67 Organización Internacional del Trabajo. Convenio N.° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra; 1989. Art. 6.2. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/CV_OIT_0169_89.htm

IV. Ecología política: extractivismo y despojo

4.1. Frontera de commodities y colonialismo interno

Maristella Svampa describió el ingreso de América Latina en un «Consenso de los Commodities»: un orden económico y político basado en la exportación masiva de bienes primarios, que avanza sobre territorios antes marginales y genera nuevas formas de conflicto socioambiental.[68] La Amazonía peruana vive ese proceso en la forma de concesiones, monocultivos, minería aluvial y carreteras.

Pablo González Casanova había propuesto, décadas antes, la categoría de colonialismo interno para nombrar relaciones de dominación y explotación entre regiones y pueblos dentro de un mismo Estado nacional.[69] La categoría ilumina la relación entre Lima y la Amazonía: la región aporta madera, energía y tierra; recibe decisiones tomadas lejos y servicios que no llegan.

4.2. Acumulación por desposesión

David Harvey llamó acumulación por desposesión a la apropiación de bienes comunes y de derechos colectivos como vía de acumulación de capital, a través de la privatización, la mercantilización y el desplazamiento.[70] La deforestación amazónica sigue con frecuencia ese guion: el bosque comunal sin título se convierte en tierra «libre», la tierra libre en posesión, la posesión en propiedad, la propiedad en cultivo de exportación.

El incumplimiento del MIDAGRI y del SERFOR alimenta esa secuencia. Sin titulación, las comunidades no pueden oponer su derecho; sin reglamento del sistema de control y vigilancia, el Estado no puede coordinar a quienes

---

68 Svampa M. «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. Nueva Soc. 2013;(244):30-46. Disponible en: https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/

69 González Casanova P. Colonialismo interno (una redefinición). En: Boron AA, Amadeo J, González S, compiladores. La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas. Buenos Aires: CLACSO; 2006. Disponible en: https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/14528/2/cap19.pdf

70 Harvey D. El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión. En: Panitch L, Leys C, editores. Socialist Register 2004. Buenos Aires: CLACSO; 2005. Disponible en: https://let.iiec.unam.mx/print/1397

deben detener al infractor; sin estudio actualizado de tala ilegal, nadie sabe con precisión cuánto se roba. Cada vacío es una oportunidad para quien avanza sobre el bosque.

V. Derecho al territorio: más allá de la propiedad

5.1. Territorio indígena y propiedad civil

La propiedad del Código Civil es un derecho de usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. El territorio indígena es otra cosa: espacio de vida, de memoria, de espiritualidad y de autogobierno. El Tribunal Constitucional lo reconoció en el caso Cordillera Escalera, en el que examinó la superposición de un lote petrolero con territorios de pueblos indígenas en San Martín. Allí sostuvo que, por la realidad de los pueblos indígenas y sus concepciones del mundo, el término «tierras» debe entenderse comprensivo del territorio, porque la unidad de la comunidad con su territorio excede la noción de propiedad patrimonial.[71]

Leído desde esa doctrina, el numeral 3.9.1 deja de parecer una medida de catastro: obliga a garantizar un derecho fundamental con efectos climáticos medibles.

5.2. Consulta y gobernanza

El fortalecimiento de la gobernanza forestal que exige el decreto pasa por instituciones donde los pueblos indígenas decidan: comités de gestión forestal con representación real, sistemas de vigilancia que incorporen a los guardianes comunales, mecanismos de consulta que busquen el acuerdo y no el trámite. Los lineamientos del numeral 3.9.6 sobre los comités de gestión forestal y de fauna silvestre son la ocasión normativa para hacerlo.

---

71 Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. N.° 03343-2007-PA/TC (caso Cordillera Escalera) [Internet]. Lima; 19 de febrero de 2009. F. j. 32. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html. Reseña del fundamento en: https://lpderecho.pe/realidad-concepciones-mundo-cordillera-escalera-exp-03343-2007-pa-tc/

VI. Teoría de la justicia: generaciones, capacidades y reconocimiento

6.1. El ahorro justo

Rawls incorporó a su teoría un principio de ahorro justo: cada generación debe transmitir a la siguiente un capital y unas instituciones que permitan sostener una sociedad justa.[72] Aplicado a la Amazonía, el principio prohíbe consumir en una generación lo que tardó milenios en formarse. La meta de reducir la deforestación hasta en un 30 % al 2030 es una forma concreta de ese ahorro. Incumplirla equivale a gastar la herencia de quienes todavía no han nacido.

6.2. Capacidades amenazadas

Entre las capacidades centrales que Nussbaum considera exigibles a cualquier orden político justo figuran el control sobre el propio entorno, la afiliación y la posibilidad de vivir en relación con los animales, las plantas y el mundo natural.[73] La deforestación golpea las tres en las comunidades amazónicas: les quita el medio de vida, rompe el tejido comunitario y destruye el mundo con el que esas culturas se relacionan. Cumplir el mandato forestal es, desde esta perspectiva, una condición mínima de dignidad.

6.3. Justicia como reconocimiento y representación

Fraser sostiene que hay injusticia no solo cuando se reparte mal, sino cuando se niega a un grupo el estatus de interlocutor pleno o se le excluye de los espacios donde se decide.[74] En la Amazonía las tres dimensiones se anudan. Sin título, las comunidades carecen de reconocimiento jurídico pleno; sin participación en los sistemas de control, carecen de representación; sin ambas, no reciben una parte justa de los beneficios del bosque que conservan. La sentencia que ordenó cumplir el numeral 3.9 no resuelve ese nudo, pero obliga al Estado a empezar a desatarlo.

---

72 Rawls J. Teoría de la justicia, op. cit., § 44. Disponible en: https://bdu.siu.edu.ar/bdu/Record/B-10-3826

73 Nussbaum MC. Crear capacidades, op. cit., cap. 2. Disponible en: https://www.planetadelibros.com/libro-crear-capacidades/65155

74 Fraser N. Escalas de justicia, op. cit. Disponible en: https://herder.com.mx/en/libros-books/escalas-de-justicia/nancy-fraser/herder

Capítulo III.

EL PRECIO DEL CARBONO: ¿INSTRUMENTO DE JUSTICIA O DISPOSITIVO DE MERCADO?

Expediente N.° 04244-2024-0-1801-JR-DC-07. Proceso de cumplimiento contra el Ministerio de Economía y Finanzas.

I. El caso

1.1. El mandato

El numeral 3.6 del decreto de emergencia es el más técnico de los cuatro y el que más directamente toca el corazón económico del Estado. Dispone que «el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de los artículos 7 y 8, el numeral 23.3 del artículo 23 y la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, evalúa en coordinación con el Ministerio del Ambiente, los instrumentos apropiados para la determinación del precio del carbono y, en función a esta, identificar las acciones requeridas para su aplicación progresiva conforme a las circunstancias nacionales».[75]

El mandato contiene dos conductas encadenadas. La primera es evaluar, junto con el MINAM, los instrumentos apropiados para fijar un precio al

75 Perú. Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM, op. cit., numeral 3.6. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/

carbono: impuestos, sistemas de comercio de emisiones u otros mecanismos. La segunda depende de la primera: identificar las acciones necesarias para aplicar ese precio de manera progresiva. La remisión a la Ley N.° 30754 no es decorativa. Inscribe la tarea dentro de la arquitectura de la ley marco, que asigna al MEF responsabilidades en la gestión integral del cambio climático.[76]

1.2. El requerimiento y el proceso

IDLADS PERÚ requirió al MEF el 17 de abril de 2024. El ministerio guardó silencio y la renuencia quedó configurada en los términos del artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional. La demanda dio origen al Expediente N.° 04244-2024, que al cierre de la redacción de este libro seguía en primera instancia, sin sentencia; el último escrito presentado por la parte demandante data del 11 de setiembre de 2025.

1.3. La defensa del MEF y sus límites

El MEF sostuvo que ya aplicaba un precio social del carbono en la evaluación de proyectos de inversión pública y que actualizaba periódicamente sus valores técnicos. El argumento tiene un mérito y tres problemas.

El mérito es real: incorporar un precio social del carbono en la evaluación de inversiones obliga a contabilizar las emisiones de los proyectos públicos y puede inclinar la balanza a favor de alternativas más limpias. Los problemas son de correspondencia con el mandato. Primero, el numeral 3.6 no pide aplicar un parámetro de evaluación de proyectos, sino evaluar los instrumentos apropiados para determinar el precio del carbono en la economía, lo que abarca, como mínimo, la comparación entre impuestos y mercados de emisiones. Segundo, no se acreditó la identificación de acciones para la aplicación progresiva de ese precio a los sectores que más emiten. Tercero, el mandato exige que la evaluación se haga en coordinación con el MINAM, y no se probó un trabajo conjunto con ese fin. Lo que el MEF presentó como cumplimiento era una práctica previa y parcial, no la evaluación que el decreto ordenó en 2022.

76 Perú. Ley N.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático. Diario Oficial El Peruano. 18 de abril de 2018. Disponible en: https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-marco-cambio-climatico

El caso pondrá a prueba la doctrina del precedente del Expediente N.° 04745-2022-PC/TC. Un juez podría sentirse tentado a ver en la palabra «evaluar» un mandato demasiado abierto. El artículo 66 del Nuevo Código le cierra esa salida: si el mandato es genérico o poco claro, debe interpretarlo con los métodos clásicos y resolver el fondo.[77] Evaluar instrumentos es una conducta verificable. Se hace o no se hace, y su resultado es un documento que compara opciones y recomienda una ruta.

II. Impacto: ¿quién emite y quién sufre?

2.1. El perfil de emisiones del Perú

Un precio al carbono bien diseñado debe empezar por saber dónde están las emisiones. En el Perú, según el inventario de 2019, el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura representaron el 47,9 % de las emisiones netas; la energía, el 30,1 %; la agricultura, el 13,5 %; los desechos, el 5 %; y los procesos industriales y el uso de productos, el 3,6 %. Dentro de la energía, el transporte aportó el 40,6 %.[78]

El dato obliga a una advertencia que el debate suele omitir. En un país cuya principal fuente de emisiones es la deforestación, un precio al carbono que solo grave los combustibles dejaría fuera la mitad del problema. La evaluación que ordena el numeral 3.6 debería mirar también los incentivos que hoy hacen rentable tumbar el bosque.

2.2. Vulnerabilidad diferenciada

Las emisiones y los daños no viven en el mismo lugar. Los hogares de mayores ingresos de Lima consumen más energía, viajan más en avión y en auto propio, y habitan barrios con más árboles y mejores servicios. Los hogares de menores ingresos emiten menos, pero viven en laderas expuestas

77 Perú. Ley N.° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, op. cit., art. 66, inc. 1. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Texto_Consolidado/31307-TXM.pdf

78 Ministerio del Ambiente. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2019, op. cit. Disponible en: https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Presentación-INGEI-2000-2019.pdf

a huaicos, en viviendas de materiales ligeros que acumulan calor y en zonas con agua escasa. El Niño costero de 2017 mostró con crudeza esa geografía del riesgo: los daños se concentraron en asentamientos levantados sobre quebradas y cauces secos.

Un precio al carbono puede corregir o profundizar esa desigualdad. Todo depende de su diseño y del destino de lo recaudado.

III. Justicia climática: el diseño decide

3.1. Quien contamina paga, pero no todos contaminan igual

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, consagrado en el artículo 3.1 de la Convención Marco, ordena las cargas según la equidad y las capacidades.[79] La distinción de Shue entre emisiones de subsistencia y emisiones de lujo le da contenido doméstico: gravar la cocina a gas de una familia pobre no es lo mismo que gravar el combustible de un vehículo de alto cilindraje.[80] Un precio único y plano, sin compensaciones, trata igual a desiguales.

3.2. Dos lecciones del Norte

Los instrumentos de precio al carbono adoptan dos formas principales. El impuesto fija un monto por tonelada emitida y deja que el mercado ajuste la cantidad. El sistema de comercio de emisiones fija un tope de emisiones y deja que el mercado fije el precio de los permisos. Ninguno es justo o injusto por naturaleza.

Francia ofreció en 2018 la lección negativa. El aumento del impuesto a los combustibles encendió el movimiento de los chalecos amarillos, que leyó la medida como un castigo a quienes dependen del auto para trabajar en territorios sin transporte público. El gobierno terminó congelando el alza. La medida era climáticamente razonable y socialmente torpe.

---

79 Naciones Unidas. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, op. cit., art. 3.1. Disponible en: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf

80 Shue H. Subsistence emissions and luxury emissions, op. cit. Disponible en: https://api.philpapers.org/rec/SHUSEA

La Columbia Británica, en Canadá, ofreció durante años la lección contraria. Creó en 2008 un impuesto al carbono diseñado para devolver lo recaudado mediante rebajas de otros impuestos y créditos a los hogares de menores ingresos, y logró sostenerlo por más de una década. Pero la historia tiene un final que también enseña: el gobierno provincial eliminó el impuesto al carbono para consumidores a partir del 1 de abril de 2025, en un contexto de presión política nacional contra ese tributo.[81] Un instrumento técnicamente sólido puede caer si pierde legitimidad. La justicia del diseño no basta; hace falta que la ciudadanía la perciba.

IV. Ecología política: el carbono como mercancía

4.1. La ficción de la equivalencia

Larry Lohmann criticó los mercados de carbono por construir una equivalencia contable entre emisiones y compensaciones que, en el mundo físico, no son intercambiables: una tonelada fósil liberada hoy no queda neutralizada por una promesa de conservación forestal cuya permanencia nadie garantiza.[82] La crítica tiene especial relevancia en la Amazonía, donde los proyectos de compensación pueden restringir el uso de territorios indígenas para generar créditos que otros compran a fin de seguir emitiendo. Cuando eso ocurre sin consentimiento y sin reparto justo de beneficios, la conservación se convierte en otra forma de despojo.

4.2. Despolitizar la pregunta

Swyngedouw advierte que reducir el clima a la búsqueda del instrumento económico correcto desplaza la pregunta política sobre qué se produce, cómo y para quién.[83] En Lima, el precio del carbono no responderá por qué la ciudad carece de una red integrada de transporte masivo, por qué las industrias se

81 CBC News. B.C. scrapping consumer carbon tax altogether on April 1, government says [Internet]. 25 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.cbc.ca/lite/story/1.7493181

82 Lohmann L. Carbon trading: a critical conversation on climate change, privatisation and power. Dev Dialogue. 2006;(48). Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation. Disponible en: https://www.tni.org/es/node/14755

83 Swyngedouw E. Apocalypse forever?, op. cit. Disponible en: https://api.philpapers.org/rec/SWYAFP

instalaron junto a asentamientos populares o por qué la expansión urbana se hizo sobre laderas inestables. Esas son decisiones de poder. Un precio al carbono puede ayudar, pero no puede reemplazar la planificación pública.

Esta advertencia no debilita la demanda. La fortalece. Lo que IDLADS PERÚ exige al MEF no es que imponga un impuesto, sino que cumpla con evaluar, de manera pública y verificable, los instrumentos disponibles y sus efectos. Solo con esa evaluación sobre la mesa la sociedad puede discutir si el precio al carbono será un instrumento de justicia o un dispositivo que traslade los costos a los de siempre.

V. Derecho a la ciudad: metabolismo y movilidad

5.1. La ciudad que consume y desecha

Abel Wolman propuso en 1965 mirar las ciudades como organismos con metabolismo: absorben agua, alimentos y energía, y expulsan aguas servidas, residuos y emisiones.[84] La metáfora sirve para ver que ese metabolismo no es parejo. En Lima, unos barrios consumen mucho y otros reciben los desechos: botaderos informales, recolección irregular y emisiones de metano que nadie contabiliza con precisión.

5.2. Precio sin alternativas es castigo

Para la mayoría de los limeños, moverse significa largos trayectos en transporte público informal. Si el precio al carbono encarece el combustible sin que exista un transporte masivo limpio y asequible, el resultado será más gasto y no menos emisiones: quien no tiene alternativa paga y sigue viajando igual. Marcuse recordaba que el derecho a la ciudad es, ante todo, la exigencia de los excluidos.[85] Una política de precio al carbono compatible con ese derecho debe destinar lo recaudado, en primer lugar, a la movilidad de quienes menos tienen.

---

84 Wolman A. The metabolism of cities. Sci Am. 1965;213(3):178-90. doi:10.1038/scientificamerican0965-178. Disponible en: https://doi.org/10.1038/scientificamerican0965-178

85 Marcuse P. From critical urban theory to the right to the city, op. cit. Disponible en: https://ideas.repec.org/a/taf/cityxx/v13y2009i2-3p185-197.html

VI. Teoría de la justicia: umbrales y azar

6.1. Bienes y capacidades

Sen insistió en que lo relevante no es cuántos bienes tiene una persona, sino lo que puede hacer y ser con ellos.[86] Trasladado al clima, el criterio impide tratar todas las emisiones como equivalentes. La energía que permite a un niño estudiar de noche o a una familia cocinar sin humo dentro de casa no es moralmente igual a la que alimenta el consumo superfluo. Una política de precio al carbono justa protege las primeras y grava las segundas.

6.2. La lotería geográfica

Rawls sostuvo que las ventajas derivadas de circunstancias moralmente arbitrarias, como el talento heredado o la clase social de origen, no justifican por sí mismas desigualdades en la distribución.[87] Simon Caney extendió esa intuición a la justicia climática global: nadie elige nacer en un delta que se inunda o en una región que se seca, y quienes sufren daños climáticos sin haber contribuido a causarlos tienen títulos de justicia frente a quienes sí contribuyeron.[88]

La lotería opera también dentro de Lima. Nacer en una ladera de la periferia o en un distrito consolidado del centro determina la exposición al calor, al huaico y a la escasez de agua. Un precio al carbono que grave las emisiones de lujo y financie la adaptación de las zonas vulnerables sería una forma de corregir ese azar. Mientras el MEF no cumpla con evaluarlo, esa posibilidad ni siquiera llega a discutirse.

86 Sen A. Desarrollo y libertad, op. cit. Disponible en: https://colectivo.uloyola.es/Record/L76378?lng=en

87 Rawls J. Teoría de la justicia, op. cit., §§ 12 y 17. Disponible en: https://bdu.siu.edu.ar/bdu/Record/B-10-3826

88 Caney S. Cosmopolitan justice, responsibility, and global climate change. Leiden J Int Law. 2005;18(4):747-75. doi:10.1017/S0922156505002992. Disponible en: https://doi.org/10.1017/S0922156505002992

Capítulo IV.

EPIDEMIOLOGÍA DEL ANTROPOCENO: EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO CRISIS SANITARIA

Expediente N.° 04507-2024-0-1801-JR-DC-03. Proceso de cumplimiento contra el Ministerio de Salud. Improcedente en primera instancia.

I. El caso: del juzgado que absolvió a la Sala que ordenó cumplir

1.1. El mandato, en su letra

El numeral 3.4 del decreto de emergencia se dirige al Ministerio de Salud y le encarga dos acciones. La primera: «El Ministerio de Salud aprueba la actualización de las [sic] Programación Tentativa de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas en Adaptación en Salud con enfoque territorial, así como fortalecer las competencias del recurso humano del sistema nacional de salud para la implementación de las citadas Contribuciones». La segunda: aprobar «los lineamientos para la incorporación de la gestión del riesgo en un contexto de cambio climático en las inversiones relacionadas a establecimientos del sector salud en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual

y Gestión de Inversiones, previa opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas».[89]

La precisión importa. El mandato no habla de una estrategia sanitaria genérica. Ordena dos productos normativos concretos: la actualización de la programación de las medidas de adaptación en salud comprometidas por el Perú en sus contribuciones nacionales, con enfoque territorial, y unos lineamientos para que los hospitales y centros de salud que se construyan incorporen el riesgo climático. El primero depende solo del MINSA. El segundo requiere la opinión favorable del MEF, pero la iniciativa, el proyecto y la solicitud de esa opinión corresponden al MINSA.

1.2. El requerimiento y la sentencia de primera instancia

IDLADS PERÚ siguió el mismo camino que en los otros casos. El 17 de abril de 2024, el MINSA recibió el documento de fecha cierta con el que se le exigía cumplir el artículo 3 del decreto de emergencia, y con él quedó satisfecho el requisito especial del artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional, como luego reconocería la Sala.[90] El proceso se registró como Expediente N.° 04507-2024-0-1801-JR-DC-03. En primera instancia, el Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de Lima declaró improcedente la demanda mediante Resolución N.° 06, del 23 de mayo de 2025.[91]

El juzgado razonó en tres pasos. Primero, consideró acreditado que el MINSA había realizado gestiones: convocó mesas técnicas, solicitó cooperación internacional y elaboró documentos preliminares que fueron observados por instancias superiores. Segundo, entendió que el cumplimiento quedó supeditado

89 Perú. Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM, op. cit., numerales 3.4.1 y 3.4.2. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/

90 Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima. Resolución N.° 4, Exp. N.° 04507-2024-0-1801-JR-DC-03, op. cit., fundamento tercero. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

91 Ibídem, vistos. La Sala identifica la sentencia apelada como la Resolución N.° 06, del 23 de mayo de 2025. En los vistos se lee que la apelación fue «formulada por la demandada», aunque los agravios que se resumen corresponden al recurso de IDLADS PERÚ. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

a la aprobación de otras entidades y a la coordinación interinstitucional, lo que explicaba la demora. Tercero, concluyó que no se configuraba renuencia, sino complejidad burocrática, y que las gestiones evidenciaban voluntad de cumplir.

1.3. Crítica: la normalización de la ineficacia

La sentencia comete el mismo error que la Primera Sala corrigió en el caso del MTC y lo agrava. Acepta que la gestión sin resultado equivale al cumplimiento.

Su primer problema es normativo. El artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional no exige probar intención de incumplir. Basta con que la autoridad, requerida por documento de fecha cierta, «se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes».[92] La renuencia es un dato objetivo: el mandato no se cumplió en el plazo y la autoridad, requerida, no lo cumplió. La buena voluntad del funcionario no forma parte del supuesto de hecho.

Su segundo problema es procesal. Si el juzgado consideró que la intervención de otras entidades hacía compleja la controversia, el artículo 66 y el precedente vinculante del Expediente N.° 04745-2022-PC/TC le ordenaban aplicar una mínima actividad interpretativa y, de ser necesario, una mínima actividad probatoria, para luego resolver el fondo.[93] Declarar improcedente por complejidad es exactamente lo que el nuevo marco quiso impedir.

Su tercer problema es lógico. La opinión favorable del MEF condiciona la aprobación de los lineamientos del numeral 3.4.2, no su elaboración ni la solicitud de la opinión. Y el numeral 3.4.1 no está sujeto a ninguna condición externa. Aun si se aceptara que una parte del mandato dependía de terceros, la otra no. El juzgado trató como indivisible lo que la norma separa.

Max Weber distinguió entre una racionalidad formal, atenta a la calculabilidad y a la corrección de los procedimientos, y una racionalidad

92 Perú. Ley N.° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, op. cit., art. 69. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Texto_Consolidado/31307-TXM.pdf

93 Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 107/2025, Exp. N.° 04745-2022-PC/TC, op. cit., f. j. 17. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/04745-2022-AC.pdf

material, que mide la acción por los fines y valores que debe realizar.[94] La sentencia premió la primera a costa de la segunda. El MINSA convocó, coordinó y redactó borradores; el producto que la norma exigía no existió. Si un plazo perentorio puede prorrogarse sin límite invocando coordinaciones pendientes, el Estado de derecho se convierte en un Estado de trámites.

1.4. La apelación: tres años de coordinaciones

IDLADS PERÚ apeló. El recurso sostuvo que la sentencia carecía de motivación suficiente porque no aplicaba correctamente el artículo 66 del Nuevo Código y se refugiaba en criterios del precedente Villanueva Valverde que el propio Tribunal Constitucional ya había reinterpretado. Recordó que la sentencia admitía que el MINSA no había cumplido el numeral 3.4.2. Cuestionó que el juzgado tomara como justificación válida las coordinaciones y trámites ante otras entidades, cuando habían pasado casi tres años sin que se aprobaran los lineamientos. Y puso sobre la mesa un dato que desarma cualquier alegato de buena voluntad: el ministerio ni siquiera presentó un cronograma para subsanar las observaciones que el MEF le había formulado desde octubre de 2022.[95]

1.5. La sentencia de segunda instancia

La Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, integrada por los jueces superiores Ordóñez Alcántara (ponente), Tapia Gonzales y Cueva Chauca, resolvió mediante Resolución N.° 4, del 5 de mayo de 2026, notificada a IDLADS PERÚ el 16 de octubre de 2026. Revocó la sentencia apelada y, reformándola, declaró fundada la demanda.[96]

El colegiado verificó uno por uno los requisitos del precedente Villanueva Valverde, leídos a la luz del precedente del Expediente N.° 04745-2022-PC/TC. Encontró un mandato vigente, porque no había sido modificado ni derogado;

---

94 Weber M. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica; 1964. Primera parte, cap. II, § 9. Disponible en: https://catalogobiblio.unach.cl/vufind/Record/ELB111146

95 Ibídem, argumentos de la apelación, literales a), b), d) y e). Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

96 Ibídem, parte resolutiva. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

cierto y claro; libre de controversia compleja, porque la misma norma fija el deber de la entidad; de ineludible cumplimiento; e incondicional. Luego hizo la pregunta que ya había formulado en el caso del MTC:

> «El colegiado entonces se pregunta, ¿hay alguna duda semántica en la frase "Aprueba los lineamientos para la incorporación de la gestión del riesgo en un contexto de cambio climático en las inversiones relacionadas a establecimientos del sector salud en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, previa opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas"?. Obviamente no. El texto es claro y la parte demandada no lo ha cumplido.»[97]

Llamaremos a ese razonamiento el test de la duda semántica. Es sencillo y por eso es poderoso: antes de discutir cuán difícil es cumplir, el juez pregunta si se sabe qué hay que cumplir. Si la respuesta es sí, la complejidad pasa a ser problema del obligado y deja de ser excusa procesal. La Primera Sala lo aplicó al MTC en 2025 y al MINSA en 2026. Dos veces, en dos sectores, con el mismo resultado. Eso ya no es un fallo aislado; es una línea.

La Sala añadió una idea que cambia el rango del debate: «El incumplimiento del Decreto Supremo N° 003-2022-MINAM es el incumplimiento de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, apreciándose la gravedad de tal omisión».[98] El decreto de emergencia no es una norma suelta del Ejecutivo, sino la forma en que se ejecuta una ley del Congreso. Quien incumple el decreto incumple la ley. La Sala llegó a esa conclusión porque, como explicó en su fundamento sexto, el juez constitucional debe atender a la pretensión en su conjunto y no solo a la letra del petitorio, pues lo que está en juego es la tutela de derechos humanos.

97 Ibídem, fundamento séptimo. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

98 Ibídem, fundamento séptimo. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

Después desmontó la defensa de la gestión con una frase que bien podría servir de epitafio a la banalidad administrativa descrita en el capítulo I:

> «No se puede tolerar que mientras los funcionarios públicos se reúnen indolente e interminablemente para "coordinar" acciones, el medio ambiente se siga perjudicando día a día sin solución de continuidad.»[99]

Y en el fundamento noveno fijó la regla que el juzgado había pasado por alto: «las dificultades administrativas internas no pueden justificar indefinidamente el incumplimiento de una obligación legal expresa». Aceptar lo contrario, advirtió, «implicaría vaciar de contenido la garantía constitucional del proceso de cumplimiento y relativizar el principio de supremacía normativa».[100] La Sala tampoco olvidó a quién golpea la omisión. Con Oriol Solá Pardell recordó que, en los países empobrecidos, «está en peligro la propia supervivencia de las personas, los colectivos y las comunidades con una vulnerabilidad acrecentada».[101]

La orden fue la del artículo 72 del Código, y vino con dientes. El MINSA debe aprobar en diez días los lineamientos para incorporar la gestión del riesgo climático en las inversiones en establecimientos de salud, bajo dos apercibimientos: la denuncia penal individual de cada funcionario renuente, para lo cual el juzgado pedirá sus nombres y cargos, y el inicio del procedimiento disciplinario pasible de destitución. Esos apercibimientos, precisó la Sala, «se ejecutarán después de cada requerimiento judicial incumplido, bajo responsabilidad del órgano jurisdiccional». Y condenó al ministerio al pago de costos, «dada la evidente renuencia de la emplazada en el cumplimiento de su

---

99 Ibídem, fundamento octavo. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

100 Ibídem, fundamento noveno. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

101 Ibídem, fundamento octavo, que cita a Solá Pardell O. El derecho humano al medio ambiente: una propuesta ecocéntrica. Bilbao: Universidad de Deusto; 2022. p. 25. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

deber».[102] La condena en costos no es un detalle contable. Para una organización que litiga con fondos propios, es lo que permite que el siguiente caso exista.

1.6. El voto singular: un alegato a favor de la vida

El juez superior Tapia Gonzales, ponente en el caso del MTC, convino con la ponencia y agregó un voto singular que ensancha el horizonte del fallo. Recordó que el artículo 11 del Protocolo de San Salvador dispone que «Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos», y que ese derecho tiene una dimensión colectiva, debida a las generaciones presentes y futuras, y otra individual, por su conexión con la salud, la integridad y la vida.[103] Invocó la Opinión Consultiva OC-23/17, los casos Saramaka y Awas Tingni de la Corte Interamericana y, como referencia comparada, el caso Held contra el Estado de Montana, en el que un grupo de jóvenes obtuvo el amparo de su derecho constitucional a un ambiente limpio y saludable frente a políticas estatales que alimentaban el cambio climático.

Su aporte más fino está en el tiempo de la justicia. A partir del principio de acción preventiva, sostuvo que los jueces no deben actuar solo *ex post*, sino *ex ante*.[104] Es lo que una emergencia climática exige: un juez que llegue antes que el daño. El voto se cierra con la frase que este libro tomó como epígrafe: «Esta sentencia constituye entonces un alegato a favor de la vida».

1.7. Lo que la sentencia deja por resolver

La justicia con un tribunal empieza por reconocer lo que acierta, y la Primera Sala acierta rotundamente en lo esencial: trata la renuencia como un dato objetivo, aplica el nuevo marco procesal, eleva el decreto al rango de la

---

102 Ibídem, fundamento noveno y parte resolutiva. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

103 Ibídem, voto singular del juez superior Tapia Gonzales, fundamento primero. Véase Organización de los Estados Americanos. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «Protocolo de San Salvador», art. 11. San Salvador; 1988. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html

104 Ibídem, voto singular, fundamento primero, que cita a Delgado Neyra PC. El daño ambiental en el Perú. Lima: Motivensa; 2020. pp. 40-41. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

ley que ejecuta y le pone dientes a su orden. Tres observaciones, sin embargo, importan para la ejecución.

La primera está en la parte resolutiva. La Sala ordena «dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 3.4» del decreto, pero al detallar lo que el MINSA debe hacer en diez días solo enumera la aprobación de los lineamientos del numeral 3.4.2. Calla sobre el numeral 3.4.1, la actualización de la programación tentativa de las contribuciones nacionales en adaptación en salud, que no depende de nadie más que del propio ministerio. La lectura correcta es que la orden comprende ambos numerales, porque el mandato cuyo cumplimiento se ordena es el artículo 3.4 completo, que la Sala transcribió íntegro en su fundamento quinto. Pero en la ejecución conviene que el juzgado lo diga expresamente. Una sentencia de cumplimiento que deja un numeral a la interpretación del obligado invita a la misma burocracia que condenó.

La segunda es la opinión del MEF. La orden conserva la fórmula «previa opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas». No es un defecto del fallo, que reproduce la norma, pero sí un flanco para su ejecución: el MINSA podría alegar que la opinión no llega. La respuesta está en la propia sentencia. Si las coordinaciones no justifican el incumplimiento, tampoco lo justificará la espera pasiva de una opinión que el MINSA debe solicitar, impulsar y, de ser necesario, reclamar. En ejecución, IDLADS PERÚ puede pedir que el juzgado requiera al MEF información sobre el estado de ese trámite.

La tercera es una huella de oficio. En el fundamento octavo sobrevive una frase trunca, heredada de la sentencia del MTC: la defensa del ministerio «revela una burocratización en la ejecución del mandato pues ni la actualización del reglamento antes citado (artículo 3.4) ni el diseño». El MINSA no tenía que actualizar reglamento alguno ni diseñar mecanismos de promoción. El descuido no altera la razón del fallo, que descansa en los fundamentos séptimo y noveno, pero muestra algo que puede decirse sin escándalo: la línea de la Primera Sala es ya tan nítida que sus frases pasan de un expediente a otro. Lo importante es que viajen también sus razones.

1.8. La Oroya: lo que cuesta no ejecutar

La historia peruana ofrece una advertencia precisa sobre lo que cuesta no ejecutar una orden de salud ambiental. En 2006, el Tribunal Constitucional declaró fundada una demanda de cumplimiento a favor de los pobladores de La Oroya y ordenó al MINSA adoptar medidas frente a la contaminación por plomo y otros metales.[105] El Estado no la cumplió a cabalidad. Diecisiete años después, el 27 de noviembre de 2023, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Perú en el caso Habitantes de La Oroya, por la violación de los derechos a un medio ambiente sano, a la salud, a la vida, a la integridad personal y de la niñez, entre otros, y también por incumplir aquella sentencia del Tribunal Constitucional.[106] Lo documentamos en otro libro: en La Oroya llegó a estimarse que «el 99.1 % de sus niños y niñas tenían plomo en su sangre».[107] La lección es directa: la inejecución de una obligación sanitaria no se diluye con el tiempo; se acumula y termina cobrándose en responsabilidad internacional. Por eso la sentencia de la Primera Sala no cierra el caso del MINSA. Lo abre. El Estado no puede quedarse de brazos cruzados, escribimos alguna vez sobre las medidas correctivas ambientales, y la regla vale con más razón para una orden judicial.[108]

II. Impacto: el clima entra al consultorio

2.1. Dengue: el mosquito que llegó a la capital

El dengue es el indicador más visible de cómo el clima altera la salud pública peruana. En 2023, el país vivió el mayor brote de su historia registrada:

105 Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. N.° 2002-2006-PC/TC (caso Pablo Miguel Fabián Martínez y otros) [Internet]. Lima; 12 de mayo de 2006. Disponible en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02002-2006-AC.pdf

106 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 2023 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C N.° 511. Resumen oficial. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_511_esp.pdf

107 Carhuatocto Sandoval H. Responsabilidad ambiental del titular del proyecto y la sociedad matriz. 2025. IDLADS PERÚ.

108 Carhuatocto Sandoval H. El fraude a la ley en la ejecución de las medidas correctivas ambientales. 2022. IDLADS PERÚ

hasta el 29 de julio se notificaron 222 620 casos, unas diez veces el promedio de los cinco años anteriores para el mismo periodo, y 381 muertes. En Lima se registraron 32 009 casos, muy por encima de los años previos, incluidos barrios que nunca habían reportado la enfermedad. Los investigadores vincularon la carga en los departamentos del noroeste con las lluvias extremas de marzo de 2023 asociadas al ciclón Yaku.[109]

La cifra limeña es la que más interpela a este libro. Una ciudad desértica, que durante décadas se creyó a salvo del vector, se convirtió en escenario de transmisión masiva. Es exactamente el tipo de cambio territorial que una programación de adaptación en salud con enfoque territorial, como la que ordena el numeral 3.4.1, debía anticipar.

2.2. Calor, nutrición y muerte evitable

La Organización Mundial de la Salud estima que, entre 2030 y 2050, el cambio climático causará alrededor de 250 000 muertes adicionales por año en el mundo, solo por desnutrición, malaria, diarrea y estrés térmico.[110] Los efectos no se reparten al azar. Golpean primero a quienes trabajan al aire libre, viven en viviendas que acumulan calor o dependen de cosechas expuestas a sequías y heladas.

En el Perú, la desnutrición crónica infantil volvió a subir: según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar del primer semestre de 2024, afectó al 12,2 % de los menores de cinco años, frente al 11,5 % del periodo anterior, el nivel más alto desde 2019.[111] No toda esa alza se explica por el clima, y sería falso afirmarlo. Pero un sistema de salud que no ha actualizado su programación

109 Munayco CV, et al. Notas desde el campo: brote de dengue, Perú, 2023, op. cit. Disponible en: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/73/wr/pdfs/mm7304a4-H_ensp.pdf

110 Organización Mundial de la Salud. Cambio climático y salud. Nota descriptiva [Internet]. Ginebra: OMS [citado 7 de octubre de 2026]. Disponible en: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health

111 La República. Desnutrición crónica infantil incrementa a más del 12 % [Internet]. Lima; 26 de agosto de 2024. Cifras de la ENDES 2024-I, INEI. Disponible en: https://larepublica.pe/sociedad/2024/08/26/desnutricion-cronica-infantil-incrementa-a-mas-del-12-afecta-a-menores-de-5-anos-en-zonas-rurales-y-urbanas-endes-2024-i-1923558

de adaptación llega desarmado a un escenario en el que las pérdidas agrícolas y los eventos extremos presionan la seguridad alimentaria.

La novela de Alegría ya lo había contado. La sequía no mata sola: mata cuando encuentra la troje cerrada y al Estado lejos. Sen lo tradujo a la economía cuando mostró que el hambre llega con el colapso del acceso de las personas a los alimentos, aunque la comida exista.[112] Una programación de adaptación en salud con enfoque territorial es una manera de mantener abierta esa troje: vigilancia nutricional donde el Niño secará los campos, alerta temprana donde inundará las quebradas, establecimientos que no colapsen cuando más se los necesite. Con un Niño global que en 2026 amenazaba con sequía a la sierra central y sur, el numeral 3.4.1 dejó de ser un trámite pendiente y se volvió una carrera contra el calendario.

III. Justicia climática: la salud como derecho

3.1. El derecho a la salud en tiempos de emergencia climática

El artículo 7 de la Constitución dispone que «todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad».[113] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisó, en su Observación General N.° 14, que el derecho a la salud no se agota en la atención médica oportuna y alcanza los factores determinantes básicos de la salud, entre ellos el acceso a agua limpia potable, la alimentación, la vivienda, las condiciones de trabajo seguras y un medio ambiente sano.[114] El cambio climático erosiona cada uno de esos determinantes. La adaptación en salud es, por tanto, contenido del derecho, no política discrecional.

112 Sen A. Poverty and famines, op. cit. Disponible en: https://doi.org/10.1093/0198284632.001.0001

113 Perú. Constitución Política del Perú de 1993, art. 7. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html

114 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N.° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. E/C.12/2000/4. Párrs. 4 y 11. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf

3.2. Justicia entre generaciones

Un niño nacido en Lima en 2025 vivirá buena parte de su vida en la segunda mitad del siglo. Enfrentará olas de calor más frecuentes, lluvias extremas más intensas y la expansión de enfermedades que sus abuelos asociaban con la selva. La inacción sanitaria de hoy fija la carga de enfermedad de mañana. El imperativo de responsabilidad que Jonas formuló para la era técnica encuentra en la salud pública su versión más tangible: proteger la permanencia de una vida humana auténtica empieza por no dejar que el mosquito llegue antes que el Estado.

IV. Ecología política: la salud como campo de disputa

4.1. Determinantes sociales, determinantes climáticos

La Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud de la OMS mostró que la mala salud de los pobres y las desigualdades sanitarias entre países y dentro de ellos obedecen a una distribución desigual del poder, los ingresos y los servicios, y no a la mala suerte biológica.[115] El cambio climático no crea esas desigualdades. Las amplifica. En los barrios populares de Lima, la vivienda sin ventilación eleva el riesgo del calor, el almacenamiento doméstico de agua favorece al vector del dengue, la cercanía de botaderos multiplica plagas y el trabajo informal al aire libre expone el cuerpo sin protección.

4.2. Zonas de sacrificio

La Oroya es también una lección de ecología política. Durante décadas, la salud de una ciudad entera quedó subordinada a la continuidad de una fundición. El término «zona de sacrificio», acuñado por los movimientos de justicia ambiental, describe esos lugares donde el Estado tolera daños que no admitiría en otra parte. La crisis climática amenaza con extender esa lógica a nuevas geografías, y la inacción en adaptación sanitaria es una forma de aceptarla en silencio.

---

115 Organización Mundial de la Salud, Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Ginebra: OMS; 2008. Disponible en: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-IER-CSDH-08.1

Choropampa, el precio del oro ofrece la escena exacta. Tras el derrame de mercurio de 2000, los campesinos de un pequeño pueblo cajamarquino tuvieron que organizarse, con un joven alcalde a la cabeza, para conseguir lo que debió llegarles sin pedirlo: atención médica y justicia.[116] Si deconstruimos el documental, descubrimos la misma estructura que este libro encuentra en el caso del MINSA. La emergencia ocurre, el Estado tarda y la carga de probar el daño recae sobre la víctima. La adaptación en salud que ordena el decreto existe para invertir esa carga, para que el Estado llegue antes que el mercurio, antes que el mosquito y antes que la sequía.

V. Derecho a una ciudad saludable

5.1. Diseño urbano y salud

La salud de una ciudad se juega en su forma. Las áreas verdes moderan el calor, permiten la actividad física y alivian la salud mental; el arbolado de las avenidas filtra parte del material particulado; el saneamiento y el agua segura cortan cadenas de transmisión. En Lima, esos bienes se concentran en los distritos que menos los necesitan. Los lineamientos que ordena el numeral 3.4.2 apuntan a una pieza de ese rompecabezas: que los establecimientos de salud que se construyan resistan el clima que viene. Un hospital que se inunda o se recalienta falla justo cuando más se lo necesita.

5.2. Salud mental y crisis climática

En 2017, un informe de la Asociación Americana de Psicología y ecoAmerica describió la ecoansiedad como un temor crónico ante la degradación ambiental, y documentó que los desastres climáticos dejan secuelas de estrés postraumático, depresión y ansiedad en las poblaciones afectadas.[117] En el Perú, esa dimensión apenas aparece en la planificación sanitaria. Las familias

116 Cabellos E, Boyd S, directores. Choropampa, el precio del oro, op. cit. Disponible en: https://www.environmentandsociety.org/mml/choropampa-el-precio-del-oro-choropampa-price-gold

117 Clayton S, Manning CM, Krygsman K, Speiser M. Mental health and our changing climate: impacts, implications, and guidance. Washington D. C.: American Psychological Association, ecoAmerica; 2017. Disponible en: https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Mental%20Health%20Climate.pdf

que lo perdieron todo en un huaico y las comunidades altoandinas que ven retroceder el glaciar del que depende su agua viven duelos que el sistema de salud mental, ya precario, no alcanza a atender.

VI. Teoría de la justicia: capacidades y salud

6.1. La salud como capacidad central

Nussbaum coloca la salud corporal en su lista de capacidades centrales: poder gozar de buena salud, estar adecuadamente alimentado y disponer de un lugar apropiado para vivir.[118] Jennifer Prah Ruger desarrolló a partir de allí el concepto de capacidad de salud, que combina las condiciones externas, como el aire, el agua o el acceso a servicios, con las habilidades de cada persona para cuidarse.[119] Desde esta perspectiva, toda política climática es política de salud, y toda omisión climática es una omisión sanitaria.

6.2. Una sola salud

El enfoque conocido como «Una sola salud» parte de que la salud humana, la animal y la de los ecosistemas forman un mismo sistema. Un estudio publicado en *Nature* en 2008 encontró que el 60,3 % de los eventos de enfermedades infecciosas emergentes registrados entre 1940 y 2004 fueron zoonosis, y que la mayoría de ellas se originó en la fauna silvestre.[120] La deforestación, la urbanización desordenada y el comercio de fauna multiplican los puntos de contacto entre especies.

Mike Davis lo advirtió en 2005, cuando describió la amenaza de una pandemia de gripe aviar como producto de la combinación entre ganadería industrial, pobreza urbana y destrucción de ecosistemas.[121] La pandemia

118 Nussbaum MC. Crear capacidades, op. cit., cap. 2. Disponible en: https://www.planetadelibros.com/libro-crear-capacidades/65155

119 Ruger JP. Health and social justice. Oxford: Oxford University Press; 2010. Disponible en: https://scielosp.org/article/bwho/2011.v89n1/78-78

120 Jones KE, Patel NG, Levy MA, Storeygard A, Balk D, Gittleman JL, Daszak P. Global trends in emerging infectious diseases. Nature. 2008;451(7181):990-3. doi:10.1038/nature06536. Disponible en: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18288193

121 Davis M. The monster at our door: the global threat of avian flu. Nueva York: The New Press; 2005. Disponible en: https://bookshare.org/browse/book/28476

de covid-19 confirmó que esa interfaz no es una hipótesis, aunque el origen preciso del virus siga siendo objeto de debate científico.

La programación de adaptación en salud que el MINSA no actualizó debería recoger esta visión. No basta con preparar hospitales para atender enfermedades climáticas. Hay que vigilar las interfaces entre ecosistemas degradados y poblaciones humanas, y coordinar la salud pública con la política forestal del capítulo anterior. El bosque en pie también es una vacuna.

Conclusiones

I. Lo que muestran los cuatro casos

Primera. El Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM no es una declaración retórica. Su artículo 3 contiene mandatos con destinatario, conducta y plazo, y por eso son exigibles mediante el proceso de cumplimiento. Así lo reconocieron la Primera Sala Constitucional de Lima en los casos del MTC y del MINSA, y el Quinto Juzgado Constitucional y la Tercera Sala Constitucional en el caso del MIDAGRI y el SERFOR. Una emergencia declarada por decreto obliga como cualquier otra norma, y su incumplimiento tiene consecuencias.

Segunda. Los cuatro ministerios demandados usaron la misma defensa con distintas palabras: coordinaciones pendientes, gestiones en curso, competencias compartidas, mesas técnicas. Este libro llamó a ese patrón «banalidad administrativa»: un incumplimiento sin culpable visible, en el que cada funcionario hace su trámite y nadie responde por el resultado. La Primera Sala le dio nombre jurídico cuando habló de «burocratización» y de «dilación inexcusable» en el caso del MTC, y lo retrató sin piedad en el del MINSA, al rechazar que los funcionarios se reúnan «indolente e interminablemente para "coordinar"» mientras el ambiente se sigue dañando.

Tercera. El plazo de ciento ochenta días hábiles venció hacia el 12 de octubre de 2022 y no el 24 de julio de ese año, fecha que corresponde al cómputo en días calendario. La corrección no cambia el resultado de ningún proceso, porque en 2024 el plazo estaba vencido con cualquier cálculo, pero conviene adoptarla en los escritos futuros para cerrar un flanco innecesario.

Cuarta. La primera instancia respondió de manera dispar al mismo decreto; la segunda, no. Dos juzgados, en los casos del MTC y del MINSA, trataron la complejidad como un motivo para no resolver y confundieron la gestión con el cumplimiento. La Primera Sala revocó ambas sentencias con el mismo razonamiento, al que este libro llama el test de la duda semántica: si se sabe qué hay que cumplir, la dificultad de cumplirlo no vuelve incierto el mandato. Junto con el precedente vinculante del Expediente N.° 04745-2022-PC/TC, que armoniza el caso Villanueva Valverde con el nuevo Código, ese test ofrece un criterio claro para unificar la jurisprudencia.[122]

Quinta. La renuencia que exige el proceso de cumplimiento es objetiva. Ni el precedente Villanueva Valverde ni el Nuevo Código piden probar dolo o mala fe. El artículo 69 se satisface con el requerimiento de fecha cierta y con la ratificación en el incumplimiento o el silencio de diez días útiles. La «voluntad de cumplir» que invocó el juzgado en el caso del MINSA no es un elemento del tipo procesal y no puede convertirse en eximente. La Primera Sala lo confirmó al establecer que las dificultades administrativas internas no pueden justificar indefinidamente el incumplimiento de una obligación legal expresa.

Sexta. Los mandatos incumplidos afectan primero y con más fuerza a quienes menos tienen. El aire de Lima, con medias anuales de PM2.5 de cuatro a siete veces la guía de la OMS, castiga a quien vive junto a los corredores saturados y viaja en transporte informal. La deforestación, que en 2020 alcanzó su pico con más de 203 000 hectáreas, golpea a comunidades nativas que esperan título. La ausencia de adaptación sanitaria encontró a Lima desprevenida ante el mayor brote de dengue de su historia. El cambio climático no iguala; multiplica las desigualdades existentes.

Séptima. Las lentes de este libro convergen en una misma idea. Desde la justicia distributiva, la inacción traslada costos a los menos aventajados. Desde el reconocimiento y la participación, excluye a las comunidades y a los barrios de las decisiones que los afectan. Desde la ecología política, protege los intereses que se benefician de la demora. Desde el derecho a la ciudad y al

122 Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 107/2025, Exp. N.° 04745-2022-PC/TC, op. cit., f. j. 17. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/04745-2022-AC.pdf

territorio, niega a la mayoría la posibilidad de habitar y transformar su entorno. Desde las capacidades, empuja a miles de personas por debajo del umbral de una vida digna. Desde los principios del derecho ambiental, renuncia a la prevención justo donde el daño es más previsible.

Octava. El derecho internacional reciente refuerza esta lectura. La Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte Interamericana reconoció el derecho humano a un clima sano, y la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 23 de julio de 2025 afirmó que los Estados deben actuar con debida diligencia y pueden incurrir en responsabilidad por incumplir sus obligaciones climáticas, incluida la de regular a los actores privados.[123] Un juez peruano que hoy ordena cumplir el decreto de emergencia no inventa una obligación: aplica un estándar que la comunidad jurídica regional y universal ya hizo suyo.

Novena. El decreto de emergencia no es una norma aislada del Ejecutivo. Como sostuvo la Primera Sala, su incumplimiento es el incumplimiento de la Ley N.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático. La consecuencia práctica es que el proceso de cumplimiento contra la inacción climática protege una ley del Congreso y, con ella, el principio de prevención que esa ley consagra.

Décima. La sequía la pone el clima; el hambre la pone el poder. La lección de *Los perros hambrientos*, que Sen formularía décadas después con el lenguaje de los títulos, es la clave de lectura de este libro. El cambio climático y El Niño, cuya nueva alerta acompañó la redacción de esta edición, son fenómenos físicos. El desastre que producen depende de decisiones humanas: de que el Estado abra o mantenga cerrada la troje de las medidas que él mismo ordenó.

II. Lecciones para el litigio estratégico

La primera lección es elegir bien el mandato. Los procesos que prosperaron se apoyaron en conductas determinadas: actualizar un reglamento, aprobar otro, realizar un estudio. Cuanto más concreta es la obligación, menos espacio queda para la retórica de la complejidad.

123 Corte Internacional de Justicia. Obligations of States in respect of Climate Change, op. cit. Disponible en: https://www.icj-cij.org/case/187

La segunda es usar los papeles del Estado contra su propio incumplimiento. La carta del SERFOR que reconoció las tareas pendientes y el informe del MTC que inventariaba normas anteriores al decreto fueron más elocuentes que cualquier alegato. Las respuestas a los requerimientos del artículo 69 son, con frecuencia, la mejor prueba.

La tercera es pedir sentencias con dientes. El artículo 72 del Nuevo Código permite fijar un plazo de hasta diez días y ordenar la investigación de responsabilidades penales o disciplinarias. La Primera Sala lo hizo en los casos del MTC y del MINSA, y en este último precisó que los apercibimientos se ejecutan después de cada requerimiento incumplido. Sin apercibimientos personales, el cumplimiento queda librado a la buena voluntad de la misma burocracia que incumplió.

La cuarta es construir el relato jurídico completo. Las demandas que convencieron no se limitaron a invocar un numeral. Lo inscribieron en la Ley N.° 30754, en los compromisos del Acuerdo de París, en el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y en la jurisprudencia interamericana. El juez necesita ver que detrás del trámite hay personas.

La quinta, aprendida en el caso del MINSA, es anticipar la defensa de la gestión. Conviene pedir desde la demanda que se distinga entre las partes del mandato que dependen solo del demandado y las que requieren la intervención de terceros, y exigir que la entidad acredite el producto, no la reunión.

La sexta es no rendirse ante la primera instancia. Dos de las tres victorias de este libro nacieron de una derrota. La apelación no es un trámite de consuelo, sino el lugar donde se corrige la lectura burocrática del mandato.

La séptima es pedir siempre los costos. La Primera Sala los concedió en el caso del MINSA por la evidente renuencia de la entidad. Sin costos, el litigio de interés público depende de fondos que el Estado puede restringir; con ellos, cada sentencia financia la siguiente. Y aun cuando un caso se pierda, queda la otra victoria, la que señalamos hace años: «no hace falta ganar el caso, si se consigue visibilizar socialmente la problemática, y sensibilizar a la sociedad».[124]

124 Carhuatocto Sandoval H. Litigio estratégico ambiental e indígena en Sudamérica, op. cit. p.20

III. Agenda

3.1. Ejecutar lo ganado

Una sentencia fundada es un punto de partida. Las órdenes contra el MTC y contra el MIDAGRI y el SERFOR están en ejecución, y la del MINSA entra ahora en esa etapa. En esta última, la primera tarea será pedir al juzgado que precise que la orden comprende el numeral 3.4.1 y no solo el 3.4.2, y que requiera información sobre la opinión del MEF. El destino de las tres sentencias dependerá del seguimiento de la sociedad civil y de la firmeza de los jueces para aplicar las medidas coercitivas del artículo 27 del Nuevo Código. La historia de La Oroya, donde una sentencia de cumplimiento del Tribunal Constitucional de 2006 terminó en una condena internacional en 2023, es una advertencia que ningún funcionario debería ignorar.[125]

3.2. Los mandatos que esperan

El artículo 3 del decreto contiene once numerales. Este libro examinó cuatro. Los demás merecen una auditoría de cumplimiento y, donde corresponda, nuevas demandas. Entre ellos están la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050, a cargo del MINAM (numeral 3.1); el diseño del proceso para recibir y distribuir los beneficios de REDD+ (numeral 3.2); los lineamientos de gestión del riesgo climático en desembarcaderos pesqueros artesanales, a cargo del Ministerio de la Producción (numeral 3.5); la meta de que las energías renovables no convencionales alcancen el 20 % de la generación eléctrica al 2030 (numeral 3.7); las medidas de política energética del Ministerio de Energía y Minas, incluido el reemplazo de la leña, la bosta y otros combustibles contaminantes de uso doméstico (numeral 3.8); y las acciones de los gobiernos regionales sobre constancias de posesión en la Amazonía e infraestructura natural en cabeceras de cuenca (numeral 3.10).[126] Antes de demandar, cada uno exige verificar si fue cumplido después de 2022.

125 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú, op. cit. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_511_esp.pdf

126 Perú. Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM, op. cit., numerales 3.1 a 3.11. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/

3.3. Más allá de los tribunales

El litigio constitucional es una herramienta poderosa e insuficiente. Necesita organizaciones indígenas que sostengan la defensa del bosque, colectivos urbanos que exijan aire limpio y transporte digno, jóvenes que asuman la causa climática como propia, y una comunicación pública que traduzca los expedientes en experiencias cotidianas: el niño con asma, la comunidad sin título, el barrio que estrenó el dengue. Para esa traducción, la novela y el documental son aliados. Una sala de cine comunal donde se proyecte *Choropampa* o *Sembradoras de vida*, seguida de una conversación sobre el decreto de emergencia, puede hacer más por la ejecución de una sentencia que diez escritos.

IV. Reflexión final: cuando vuelva la lluvia

Los perros hambrientos termina con la lluvia. La sequía se va, la tierra reverdece y la vida vuelve a la sierra. Pero nada cambió en la hacienda. La troje sigue siendo de don Cipriano, los muertos no regresan y la próxima sequía encontrará a los mismos campesinos con las mismas manos vacías. La lluvia restaura el paisaje; no restaura la justicia.

Esa es la advertencia que deja esta edición, escrita bajo una nueva alerta del Niño. El clima volverá a dar tregua, y la tentación será olvidar el decreto hasta la próxima emergencia. Las tres sentencias que este libro documenta existen para impedir ese olvido.

Walter Benjamin escribió en sus tesis sobre la historia que «la tradición de los oprimidos nos enseña que el "estado de excepción" en que ahora vivimos es en verdad la regla».[127] La emergencia climática peruana confirma la intuición con un giro amargo. El Estado declaró la excepción y siguió funcionando como si nada hubiera ocurrido. La emergencia se volvió costumbre y la costumbre, olvido.

---

127 Benjamin W. Tesis sobre la historia y otros fragmentos. Echeverría B, traductor. México: Ítaca, Universidad Autónoma de la Ciudad de México; 2008. Tesis VIII. Disponible en: https://bolivare.unam.mx/traducciones/download/tesis_sobre_la_historia_y_otros_fragmentos/Walter_Benjamin_Tesis_sobre_la_historia_y_otros_fragmentos.pdf

Los procesos que este libro documenta interrumpen ese olvido. Una sala que pregunta si hay alguna duda semántica en la frase «actualizar el Reglamento Nacional de Vehículos» y responde que no; un juzgado que encuentra «con remarcada claridad» lo que el Estado decía no entender; una organización civil que convierte una carta sin respuesta en una orden judicial. Son gestos pequeños frente al tamaño de la crisis. Son también la prueba de que el derecho todavía puede obligar al poder a cumplir su palabra.

Antonio Gramsci dejó escrito en sus cuadernos de la cárcel que «la crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer».[128] La transición climática peruana vive en ese interregno. El modelo fósil y deforestador sigue en pie, pero ya no se lo puede defender en voz alta. Lo nuevo existe en las normas y en algunas sentencias, pero todavía no en la calle ni en el bosque. Entre una cosa y otra se juega la justicia climática, y en ese espacio estrecho trabaja este libro.

Queda decir a quién le toca. Al MINSA, aprobar en diez días lo que debió aprobar en 2022. Al MTC, al MIDAGRI y al SERFOR, cumplir lo que dos salas ya les ordenaron. Al MEF, evaluar el precio del carbono antes de que un juez se lo mande. A los jueces de ejecución, usar los apercibimientos sin temblarles la mano. Y a la ciudadanía, vigilar que la troje se abra antes de la próxima sequía.

128 Gramsci A. Cuadernos de la cárcel. Tomo 2. México: Era; 1981. Cuaderno 3, § 34. Cita reproducida en: Arkonada K. De crisis y monstruos. La Jornada [Internet]. 16 de marzo de 2019. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/2019/03/16/opinion/022a1mun

Referencias

Normas, tratados y documentos oficiales

- Perú. Constitución Política del Perú de 1993. Lima: Congreso de la República. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html
- Perú. Decreto Supremo N.° 003-2022-MINAM, Decreto Supremo que declara de interés nacional la emergencia climática. Diario Oficial El Peruano. 25 de enero de 2022. Disponible en: https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/
- Perú. Ley N.° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático. Diario Oficial El Peruano. 18 de abril de 2018. Disponible en: https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-marco-cambio-climatico
- Perú. Ley N.° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional. Diario Oficial El Peruano. 23 de julio de 2021. Texto consolidado. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Texto_Consolidado/31307-TXM.pdf
- Naciones Unidas. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Nueva York; 1992. Disponible en: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. Convenio N.° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Ginebra; 1989. Disponible en:

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/CV_OIT_0169_89.htm

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N.° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. E/C.12/2000/4. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf

Jurisprudencia

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C N.° 511. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_511_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A N.° 23. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_23_esp.pdf

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Emergencia climática y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-32/25. Notificada el 3 de julio de 2025. Disponible en: https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/91729-corte-idh-opinion-consultiva-32-2025-emergencia-climatica-y-derechos-humanos
- Corte Internacional de Justicia. Obligations of States in respect of Climate Change. Advisory Opinion of 23 July 2025. La Haya: CIJ; 2025. Disponible en: https://www.icj-cij.org/case/187
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.° 0168-2005-PC/TC (caso Maximiliano Villanueva Valverde). 29 de setiembre de 2005. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00168-2005-AC.html
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.° 2002-2006-PC/TC (caso Pablo Miguel Fabián Martínez y otros). 12 de mayo de 2006. Disponible en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02002-2006-AC.pdf
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.° 03343-2007-PA/TC (caso Cordillera Escalera). 19 de febrero de 2009. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html

- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 107/2025, Exp. N.° 04745-2022-PC/TC (caso Ceprodeldesa Perú c. Autoridad Nacional del Agua). Pleno. 27 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/04745-2022-AC.pdf
- Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima. Resolución N.° 4, Exp. N.° 04507-2024-0-1801-JR-DC-03 (IDLADS PERÚ c. Ministerio de Salud), con voto singular del juez superior Tapia Gonzales. Lima; 5 de mayo de 2026. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html
- Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima. Resolución N.° 10, Exp. N.° 09511-2024-0-1801-JR-DC-07 (IDLADS PERÚ c. Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho). Lima; 21 de mayo de 2026. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html
- Expedientes de IDLADS PERÚ: N.° 04243-2024-0-1801-JR-DC-06 (MTC); N.° 04399-2024-0-1801-JR-DC-05 (MIDAGRI y SERFOR); N.° 04244-2024 (MEF); N.° 04507-2024-0-1801-JR-DC-03 (MINSA). Consulta de expedientes judiciales del Poder Judicial. Disponible en: https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html

Obras de Henry Carhuatocto Sandoval

- Carhuatocto Sandoval H, editor. Los principios ambientales en un Estado constitucional democrático. Desarrollo económico y salvaguardas socio ambientales. 1.ª ed. Lima: Jurista Editores; 2018. Contiene los capítulos «El derecho a la prevención y los impactos previsibles» (pp. 87-103) y «La obligación del juez constitucional de proteger el medio ambiente y los pueblos indígenas» (pp. 113-115). Registro disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/alertabibliografica2024/alerta-gest-amb.pdf
- Carhuatocto Sandoval H. Litigio estratégico ambiental e indígena en Sudamérica. 2017. IDLADS PERÚ.
- Carhuatocto Sandoval H. El fraude a la ley en la ejecución de las medidas correctivas ambientales. 2022. IDLADS PERÚ

- Carhuatocto Sandoval H. Responsabilidad ambiental del titular del proyecto y la sociedad matriz. 2025. IDLADS PERÚ.
- IUSLatin. Litigio estratégico ambiental e indígena en el Perú: bases para la litigación climática [Internet]. 19 de enero de 2022. Disponible en: https://iuslatin.pe/litigio-estrategico-ambiental-e-indigena-en-el-peru-bases-para-la-litigacion-climatica/

Literatura y cine

- Alegría C. Los perros hambrientos. Santiago de Chile: Zig-Zag; 1939.
- Cabellos Damián E, director. Hija de la laguna [película documental]. Perú; 2015.
- Cabellos E, Boyd S, directores. Choropampa, el precio del oro [película documental]. Lima: Asociación Guarango Cine y Video; 2002. Disponible en: https://www.environmentandsociety.org/mml/choropampa-el-precio-del-oro-choropampa-price-gold
- de Almeida I. Peruvian documentary explores Quechua culture and climate change. Sounds and Colours [Internet]. 12 de agosto de 2021. Disponible en: https://soundsandcolours.com/articles/peru/peruvian-documentary-explores-quechua-culture-and-climate-change-61822/
- Fornoff C. Documenting extraction in La hija de la laguna (Ernesto Cabellos, 2015). Mediático [Internet]. 12 de junio de 2017. Disponible en: https://reframe.sussex.ac.uk/mediatico/2017/06/12/documenting-extraction-in-la-hija-de-la-laguna-ernesto-cabellos-2015/
- Prendes Guardiola M. Los perros hambrientos, de Ciro Alegría. Castellano Actual [Internet]. Piura: Universidad de Piura; 19 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.udep.edu.pe/castellanoactual/los-perros-hambrientos-de-ciro-alegria/
- Sarmiento Á, Sarmiento D, directores. Sembradoras de vida [película documental]. Perú; 2019.

Doctrina

- Arendt H. Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal. Barcelona: Lumen; 2003. Disponible en: https://www.marcialpons.es/libros/eichmann-en-jerusalen/9788426413451/
- Bauman Z. Modernidad y Holocausto. Madrid: Sequitur; 1997. Disponible en: https://www.marcialpons.es/libros/modernidad-y-holocausto/9788495363244/
- Benjamin W. Tesis sobre la historia y otros fragmentos. Echeverría B, traductor. México: Ítaca, Universidad Autónoma de la Ciudad de México; 2008. Disponible en: https://bolivare.unam.mx/traducciones/download/tesis_sobre_la_historia_y_otros_fragmentos/Walter_Benjamin_Tesis_sobre_la_historia_y_otros_fragmentos.pdf
- Caney S. Cosmopolitan justice, responsibility, and global climate change. Leiden J Int Law. 2005;18(4):747-75. Disponible en: https://doi.org/10.1017/S0922156505002992
- Davis M. The monster at our door: the global threat of avian flu. Nueva York: The New Press; 2005. Disponible en: https://bookshare.org/browse/book/28476
- Fraser N. Escalas de justicia. Barcelona: Herder; 2008. Disponible en: https://herder.com.mx/en/libros-books/escalas-de-justicia/nancy-fraser/herder
- Fricker M. Injusticia epistémica. García Pérez R, traductor. Barcelona: Herder; 2017. Disponible en: https://www.herder.com.mx/en/libros-books/injusticia-epistemica/miranda-fricker/herder
- Galtung J. Violence, peace, and peace research. J Peace Res. 1969;6(3):167-91. Disponible en: https://gsdrc.org/document-library/violence-peace-and-peace-research/
- González Casanova P. Colonialismo interno (una redefinición). En: Boron AA, Amadeo J, González S, compiladores. La teoría marxista hoy. Buenos Aires: CLACSO; 2006. Disponible en: https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/14528/2/cap19.pdf

- Gramsci A. Cuadernos de la cárcel. Tomo 2. México: Era; 1981. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/2019/03/16/opinion/022a1mun
- Harvey D. The right to the city. New Left Rev. 2008;(53):23-40. Disponible en: https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city
- Harvey D. El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión. En: Panitch L, Leys C, editores. Socialist Register 2004. Buenos Aires: CLACSO; 2005. Disponible en: https://let.iiec.unam.mx/print/1397
- Jonas H. El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica. Barcelona: Herder; 1995. Disponible en: https://etica.uazuay.edu.ec/sites/etica.uazuay.edu.ec/files/public/uazuay-etica-principio-de-la-responsabilidad-hans-jonas.pdf
- Lefebvre H. El derecho a la ciudad. Madrid: Alianza Editorial; 2024. Disponible en: https://www.alianzaeditorial.es/primer_capitulo/el-derecho-a-la-ciudad.pdf
- Lohmann L. Carbon trading: a critical conversation on climate change, privatisation and power. Dev Dialogue. 2006;(48). Disponible en: https://www.tni.org/es/node/14755
- Marcuse P. From critical urban theory to the right to the city. City. 2009;13(2-3):185-97. Disponible en: https://ideas.repec.org/a/taf/cityxx/v13y2009i2-3p185-197.html
- Martínez Alier J. El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Barcelona: Icaria; 2004. Disponible en: https://quelibroleo.com/el-ecologismo-de-los-pobres-conflictos-ambientales-y-lenguajes-de-valoracion
- Nussbaum MC. Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano. Barcelona: Paidós; 2012. Disponible en: https://www.planetadelibros.com/libro-crear-capacidades/65155
- Rawls J. Teoría de la justicia. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica; 1995. Disponible en: https://bdu.siu.edu.ar/bdu/Record/B-10-3826

- Ruger JP. Health and social justice. Oxford: Oxford University Press; 2010. Disponible en: https://scielosp.org/article/bwho/2011.v89n1/78-78
- Schlosberg D. Defining environmental justice: theories, movements, and nature. Oxford: Oxford University Press; 2007. Disponible en: https://academic.oup.com/book/4798
- Sen A. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press; 1981. Disponible en: https://doi.org/10.1093/0198284632.001.0001
- Solá Pardell O. El derecho humano al medio ambiente: una propuesta ecocéntrica. Bilbao: Universidad de Deusto; 2022. Citado en la Resolución N.° 4 de la Primera Sala Constitucional de Lima, Exp. N.° 04507-2024-0-1801-JR-DC-03.
- Sen A. Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta; 2000. Disponible en: https://colectivo.uloyola.es/Record/L76378?lng=en
- Shue H. Subsistence emissions and luxury emissions. Law Policy. 1993;15(1):39-60. Disponible en: https://api.philpapers.org/rec/SHUSEA
- Svampa M. «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. Nueva Soc. 2013;(244):30-46. Disponible en: https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/
- Swyngedouw E. Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change. Theory Cult Soc. 2010;27(2-3):213-32. Disponible en: https://api.philpapers.org/rec/SWYAFP
- Weber M. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica; 1964. Disponible en: https://catalogobiblio.unach.cl/vufind/Record/ELB111146
- Wolman A. The metabolism of cities. Sci Am. 1965;213(3):178-90. Disponible en: https://doi.org/10.1038/scientificamerican0965-178
- Young IM. La justicia y la política de la diferencia. Madrid: Cátedra; 2000. Disponible en: https://quelibroleo.com/la-justicia-y-la-politica-de-la-diferencia

Informes, estudios y datos

- Asociación Automotriz del Perú. Contaminación vehicular. Lima: AAP; s. f. Disponible en: https://aap.org.pe/observatorio-aap/contaminacion-vehicular/Contaminacion_Vehicular.pdf
- Clayton S, Manning CM, Krygsman K, Speiser M. Mental health and our changing climate: impacts, implications, and guidance. Washington D. C.: American Psychological Association, ecoAmerica; 2017. Disponible en: https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Mental%20Health%20Climate.pdf
- Jones KE, Patel NG, Levy MA, Storeygard A, Balk D, Gittleman JL, et al. Global trends in emerging infectious diseases. Nature. 2008;451(7181):990-3. Disponible en: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18288193
- Ministerio de Energía de Chile. Estrategia Nacional de Electromovilidad. Santiago; 2021. Disponible en: https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/estrategia_nacional_de_electromovilidad_2021_0.pdf
- Ministerio del Ambiente. Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2019. Lima: MINAM; 2023. Disponible en: https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2023/01/Presentación-INGEI-2000-2019.pdf
- Munayco CV, Valderrama Rosales BY, Mateo Lizarbe SY, Yon Fabian CR, Peña Sánchez R, Vásquez Sánchez CH, et al. Notas desde el campo: brote de dengue, Perú, 2023. MMWR Morb Mortal Wkly Rep. 2024;73(4). Disponible en: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/73/wr/pdfs/mm7304a4-H_ensp.pdf
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. Medición del índice y porcentaje de tala y comercio ilegal de madera en el Perú, 2024. Lima: OSINFOR. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/osinfor/informes-publicaciones/8450390-medicion-del-indice-y-porcentaje-de-tala-y-comercio-ilegal-de-madera-en-el-peru-2024
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el

Caribe. Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Santiago: FAO; 2021. Disponible en: https://www.filac.org/wp-content/uploads/2021/03/pi-gobernanza2021.pdf

- Organización Mundial de la Salud. WHO global air quality guidelines. Ginebra: OMS; 2021. Disponible en: https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228
- Organización Mundial de la Salud. Cambio climático y salud. Nota descriptiva. Ginebra: OMS. Disponible en: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health
- Organización Mundial de la Salud, Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. Subsanar las desigualdades en una generación. Ginebra: OMS; 2008. Disponible en: https://www.who.int/publications/i/item/WHO-IER-CSDH-08.1
- Palomino Quispe J, Zapana Diaz D, Alvarez-Tolentino D, Huaman De La Cruz A, Unchupaico Payano I, Camargo Caysahuana A, et al. Temporal trend of PM2.5 and the associated risk to human health in the Lima Metropolitan Area. Int J Sustain Dev Plan. 2024;19(12):4811-7. Disponible en: https://iieta.org/node/18977
- Schleicher J, Peres CA, Amano T, Llactayo W, Leader-Williams N. Conservation performance of different conservation governance regimes in the Peruvian Amazon. Sci Rep. 2017;7:11318. Disponible en: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5596048/

Prensa

- Bayarte P (EFE). Las sequías acentuadas por El Niño profundizan las brechas de pobreza en Perú. Forbes Perú [Internet]. 20 de diciembre de 2023. Disponible en: https://forbes.pe/economia-y-finanzas/2023-12-20/las-sequias-acentuadas-por-el-nino-profundizan-las-brechas-de-pobreza/
- RPP Noticias. ENFEN mantiene alerta por El Niño costero y advierte posibles impactos hasta 2027 [Internet]. Lima; 2 de mayo de 2026. Disponible en: https://rpp.pe/peru/actualidad/enfen-mantiene-alerta-por-el-nino-costero-y-advierte-posibles-impactos-hasta-2027-noticia-1686644

- Silva R. Lluvias en la costa y sequía en la sierra: el posible escenario del Niño costero en el Perú según investigador del Senamhi. Infobae [Internet]. 17 de agosto de 2026. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2026/08/17/lluvias-en-la-costa-y-sequia-en-la-sierra-el-posible-escenario-del-nino-costero-en-el-peru-segun-investigador-del-senamhi/
- Actualidad Ambiental. 680 comunidades nativas esperan la titulación de sus territorios en Perú. Lima: SPDA; 27 de enero de 2020. Disponible en: https://www.actualidadambiental.pe/680-comunidades-nativas-esperan-la-titulacion-de-sus-territorios-en-peru/
- CBC News. B.C. scrapping consumer carbon tax altogether on April 1, government says. 25 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.cbc.ca/lite/story/1.7493181
- Gallardo Contreras MA. Red Movilidad alcanza casi 4000 buses eléctricos y posiciona a Santiago como líder mundial fuera de China. Pauta. 31 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.pauta.cl/ciudad/2025/12/31/red-movilidad-alcanza-casi-4-000-buses-electricos-y-posiciona-a-santiago-como-lider-mundial-fuera-de-china.html
- Gestión. Perú ya perdió 2,7 millones de hectáreas de bosques y temen se acelere ritmo de deforestación. Lima; 27 de mayo de 2023. Disponible en: https://gestion.pe/economia/peru-ya-perdio-27-mlls-de-has-de-bosques-y-temen-se-acelere-ritmo-de-deforestacion-noticia/
- La República. Desnutrición crónica infantil incrementa a más del 12 %. Lima; 26 de agosto de 2024. Disponible en: https://larepublica.pe/sociedad/2024/08/26/desnutricion-cronica-infantil-incrementa-a-mas-del-12-afecta-a-menores-de-5-anos-en-zonas-rurales-y-urbanas-endes-2024-i-1923558
- Ramos E. Tala y comercio ilegal de madera se redujo en 2019. Agraria.pe. 19 de octubre de 2023. Disponible en: https://agraria.pe/noticias/tala-y-comercio-ilegal-de-madera-se-redujo-en-2019-33561

